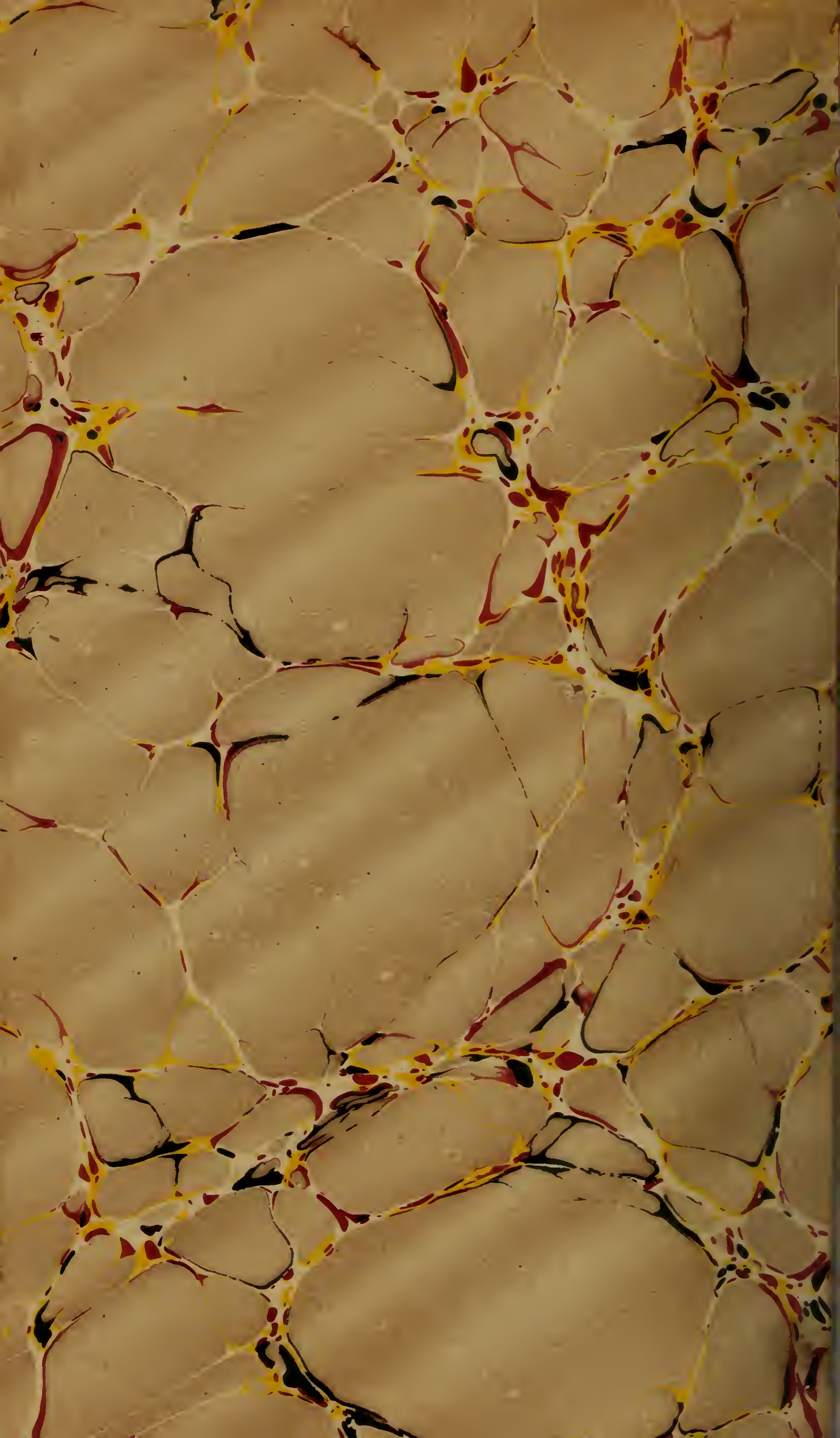
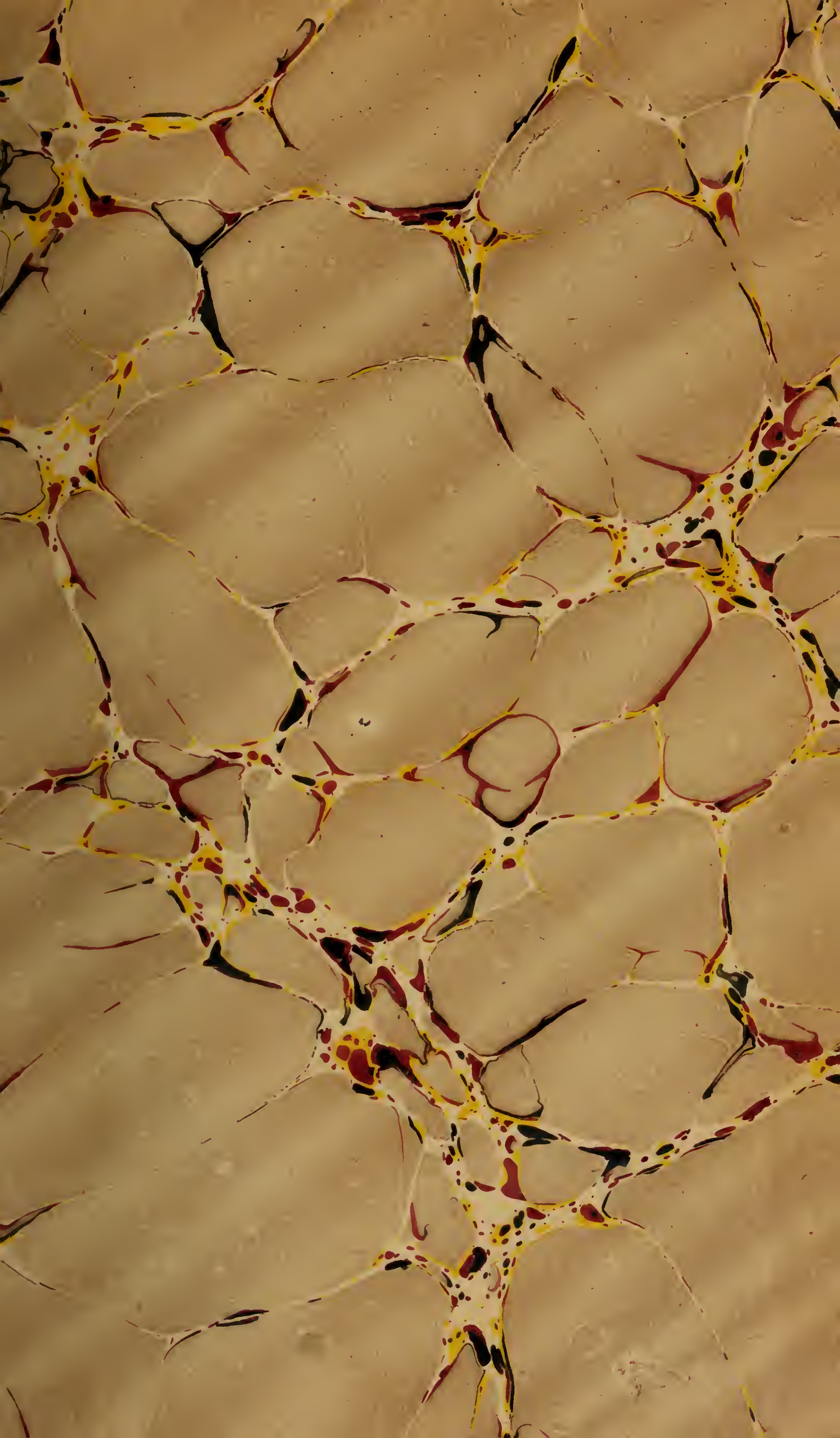




LE

DROIT FRANÇAIS

SES ORIGINES

SES RÈGLES FONDAMENTALES

CITEAUX. — IMP. GUILLERMAIN

LE

DROIT FRANÇAIS

SES ORIGINES

SES RÈGLES FONDAMENTALES

PAR

OCTAVE LARCHER
Professeur à la Faculté libre de droit de Paris.



IV

DROIT ADMINISTRATIF

L'ADMINISTRATION LOCALE.

LE DÉPARTEMENT.

LA COMMUNE.



PARIS
BLOUD & BARRAL LIBRAIRES-ÉDITEURS
4, rue Madame et rue de Rennes, 59

LE DROIT FRANÇAIS

SES ORIGINES

SES RÈGLES FONDAMENTALES

DROIT ADMINISTRATIF

L'ADMINISTRATION LOCALE

L'ADMINISTRATION LOCALE.

L'administration locale à laquelle nous consacrons le présent volume pourvoit aux intérêts collectifs du département et de la commune. Ces deux circonscriptions territoriales constituent, en effet, nous le savons, de véritables unités administratives ayant chacune, comme l'Etat lui-même, son administration propre, de telle sorte que, s'il y a pour l'Etat une administration générale ou centrale, il y a de même pour chaque département une administration départementale et pour chaque commune une administration communale. Nous traiterons d'abord, dans une première partie, du département et de son administration, l'administration de la commune par laquelle nous terminerons notre travail sera l'objet d'une deuxième et dernière partie.

L'ADMINISTRATION LOCALE



LE DÉPARTEMENT

L'ADMINISTRATION LOCALE.

LE DÉPARTEMENT.

Titre préliminaire.

Historique.

CHAPITRE I.

L'ANCIEN RÉGIME.

SECTION I.

LES DIVISIONS TERRITORIALES DE L'ANCIENNE FRANCE.

La France se trouvait divisée, à l'avènement des Capétiens, en plusieurs grands fiefs, indépendants les uns des autres et qui enserraient dans d'étroites limites l'étendue du territoire sur laquelle seule portait directement et immédiatement l'autorité du roi. Des traités, la conquête, d'autres causes encore réunirent successivement les grands fiefs au domaine du roi et l'unité du territoire français se rétablit ainsi peu à peu. L'autorité royale en fut le lien.

Au moment de la réunion d'un grand fief ou d'une province à la couronne, le roi se réservait toujours le droit d'y rendre la justice par

ses cours souveraines et d'y faire régner l'ordre par sa force armée. Mais il promettait souvent d'observer les usages locaux et de maintenir les libertés provinciales; on laissait au pays une certaine autonomie, une espèce de *self government*. C'est aux représentants de la province réunis dans des *Etats* ou *assemblées provinciales* qu'il appartenait de voter l'impôt dans la forme d'un contrat passé avec la couronne et pour la part que cette province avait à supporter dans les charges publiques. Les Etats fixaient aussi l'assiette et la répartition de l'impôt et pourvoyaient eux-mêmes par des moyens appropriés à quelques-uns des intérêts collectifs des habitants.

Au reste, ces assemblées n'avaient pas toutes les mêmes attributions et la même organisation. On n'en rencontrait pas partout. Ici, c'était le roi lui-même, qui, après avoir établi l'impôt d'autorité, le répartissait et le percevait par ses agents sans aucune participation sensible et notable du pays. C'était encore le roi qui administrait seul les intérêts collectifs des habitants. Ailleurs, c'était, au contraire, la représentation provinciale qui fixait elle-même la nature et la quotité de l'impôt, qui le répartissait, et réglait d'un commun accord avec les officiers du roi la gestion des intérêts généraux. Il y avait ainsi de nombreuses variétés, soit dans le régime financier, soit dans l'administration des intérêts collectifs de chaque province.

Une des préoccupations constantes de la royauté fut de ramener autant que possible toutes ces variétés à l'unité. L'unité politique de la France pouvait seule assurer son indépendance, sa force et sa grandeur, il fallait la refaire, concentrer entre les mains du roi, même aux dépens de l'indépendance locale, les attributs essentiels de la souveraineté que la féodalité avait éparpillés. Cette centralisation politique fut l'œuvre à laquelle le nom de Richelieu est resté attaché. Spécialement en ce qui concerne les Etats provinciaux, comme c'était à la royauté qu'il appartenait de les convoquer, elle prit le parti de les réunir plus ou moins fréquemment suivant les circonstances et souvent elle réussit ainsi à substituer son action à celle des assemblées provinciales.

Ce ne fut pas seulement d'ailleurs dans l'ordre politique, ce fut dans l'ordre administratif lui-même que la royauté s'efforça de faire prévaloir son autorité sur l'autonomie provinciale. Il importait d'établir quelque uniformité dans le régime administratif, et de subordonner, dans une certaine mesure, la gestion des intérêts locaux au contrôle permanent du pouvoir central. L'Etat, que représente le pouvoir central, est, en effet, intéressé notamment à ce que les ressources des contribuables soient ménagées et à ce que l'avenir ne soit pas inconsidérément sacrifié au présent. Ce fut cette centralisation administrative que Colbert travailla à organiser chez nous et elle ne devait

pas cesser de se développer jusqu'à la fin de l'ancien régime.

Toutefois, malgré l'accroissement progressif et le développement continu de l'autorité royale aux dépens des libertés locales, plusieurs provinces avaient encore, au siècle dernier, leurs assemblées ou Etats provinciaux, avec quelques-unes des attributions que nous venons d'indiquer. Toutes, avec des privilèges spéciaux, avaient gardé une condition particulière et propre; leur administration économique et financière présentait les plus grandes variétés. Il y avait, en effet, des pays d'Etats et des pays d'élections.

SECTION II.

LES PAYS D'ÉTATS ET LES PAYS D'ÉLECTIONS.

Les *pays d'Etats* avaient conservé leurs Etats ou assemblées dans lesquels ils votaient, sous le nom de don gratuit fait à la couronne, et en réalité dans la forme d'un abonnement ou d'un contrat passé avec elle, la part de l'impôt qu'ils avaient à supporter. Ces pays étaient ainsi appelés par opposition aux pays d'élections, parce que c'était encore à leurs Etats ou assemblées qu'il appartenait, non seulement de voter l'impôt, mais encore de le répartir, tandis que partout ailleurs et dans tous les autres pays ou *pays d'élections*, les impôts, établis d'autorité par le roi, étaient assis et répartis dans chaque généralité ou province par des tribunaux royaux, composés d'officiers nommés par le roi, et appelés *Elections*.

Les membres des Elections possédaient, il est vrai, leurs fonctions à titre d'office, ils étaient nommés par le roi de qui ils tenaient leurs lettres de provision. Mais, comme ils avaient été à l'origine choisis par les habitants et nommés à l'élection, le nom *d'élus* leur resta et celui *d'élection* continua à être donné au corps dont ils faisaient partie.

Les pays d'Etats comprenaient treize généralités et les pays d'élections dix-neuf. Il y avait ainsi trente-deux généralités. C'était d'ailleurs les provinces elles-mêmes qu'on appelait *généralités*, dans la langue administrative et financière, depuis qu'au seizième siècle une recette générale, pour la perception des deniers royaux, avait été établie au centre de chacune d'elles. A côté des quatre grands pays d'Etats, la Bretagne, le Languedoc, la Bourgogne et la Provence, il y en avait de petits, le Béarn, le Bigorre, la Navarre, le Roussillon, la Bresse, la Dombes, le Bugey et le pays de Gex, Mont-de-Marsan, le pays de Foix, l'Artois, etc. Dans tous, les Etats présentaient certains traits communs, encore

bien que leur organisation variât dans les détails suivant les lieux. C'est ainsi notamment qu'ils étaient partout constitués sur la base de la distinction des trois ordres qui y siégeaient dans des chambres distinctes : clergé, noblesse et tiers état.

Mais, tandis que dans le Languedoc vingt et un barons, un vicomte et un comte, représentaient seuls toute la noblesse, en Bretagne, au contraire, tout gentilhomme ayant des biens dans la circonscription devait être convoqué aux Etats, lorsqu'il pouvait justifier d'une noblesse remontant à cent années (déclaration du 26 juin 1736). Aussi la réunion de la noblesse dans les Etats de Bretagne fut-elle souvent troublée, tumultueuse et désordonnée.

Les sessions des Etats étaient périodiques dans les quatre grands pays d'Etats. Elles avaient lieu chaque année en Languedoc, tous les deux ans en Bretagne, et chaque trois ans en Bourgogne. Quant à la Provence, elle se trouvait dans une condition particulière. Dans l'intervalle des sessions de ses Etats siégeait, en effet, une commission intermédiaire chargée d'assurer l'exécution des mesures prises dans la session précédente et de préparer les résolutions de la session suivante. Or, à l'époque de la Révolution, les Etats de cette province n'avaient pas été assemblés depuis longtemps, la commission intermédiaire les avait avantageusement remplacés. On ne se plaignait pas d'ailleurs de cette substitution, parce que l'organisation de la commission était meilleure que celle des Etats dans lesquels la noblesse avait la plus grande part et une influence prépondérante, tandis que la direction de la commission était, au contraire, entre les mains du tiers état.

C'est dans le Languedoc que l'institution des assemblées provinciales produisit ses plus heureux effets. Les Etats y votaient les sommes demandées par le roi et fixaient les taxes à percevoir sur les contribuables. Aussi les intérêts du pays étaient-ils mieux entendus et défendus, les travaux publics y étaient mieux dirigés, mieux surveillés. La session des Etats durait un mois, mais au-dessous de l'assemblée générale de la province, se réunissaient dans chaque diocèse, un mois après la clôture de la session, des assemblées appelées *assiettes particulières* parce qu'elles avaient pour mission principale de répartir, entre les paroisses de la circonscription, le contingent que les Etats avaient imposé au diocèse. Ces assemblées de diocèse correspondaient, on le voit, dans une certaine mesure, à ce que sont encore aujourd'hui nos conseils d'arrondissements.

SECTION III.

LES INTENDANTS.

1. *Rôle et attributions des intendants.*

Convoqués par le roi, les Etats provinciaux étaient ouverts par *l'intendant*. Mais, n'ayant pas le droit d'assister aux délibérations de l'assemblée, celui-ci devait se retirer aussitôt après l'ouverture des séances. Les pouvoirs de l'intendant, ce préfet de l'ancien régime, le représentant local de l'omnipotence souveraine, n'étaient pas, en effet, aussi étendus dans les pays d'Etats que dans les pays d'élections. Dans les pays d'Etats, il n'était guère qu'un commissaire du roi, chargé de solliciter des subventions, de veiller à l'entretien des troupes, et de pourvoir à la haute police dans l'intérêt du gouvernement. Quant à l'administration proprement dite, elle appartenait en grande partie aux Etats, et, comme on l'a remarqué, par une heureuse conséquence de cette organisation indépendante, les provinces qui en jouissaient, se distinguaient en général, par un plus haut degré de prospérité. A l'inverse, dans les pays d'élections, à défaut de conseils électifs et d'assemblées provinciales investies de l'administration, les fonctions des intendants touchaient à tout. C'est ce qu'indique bien le titre général *d'intendant de justice, police et finances* qui leur était donné, c'est ce que prouve mieux encore l'énumération longue et détaillée des pouvoirs contenus dans les lettres de commission qui leur étaient remises.

Institués par Richelieu à l'imitation des *missi dominici* de Charlemagne, des *commissaires enquêteurs* qui chevauchaient au Moyen Age dans les baillages pour surveiller les baillis, et des *commissaires départis*, c'est-à-dire répartis entre les différentes provinces, des temps modernes, les intendants devaient, en effet, recevoir les plaintes de tous, y faire droit dans les cas ordinaires ou en référer au souverain. Choisis, en général, parmi les maîtres des requêtes du Conseil du roi, ils restaient sous la direction de ce corps dont ils portaient l'autorité et l'esprit jusqu'aux extrémités du royaume. Imprimer partout l'unité à la marche du gouvernement, faire prévaloir universellement la volonté royale, et, dans ce but, substituer le plus possible leur action à celle des officiers royaux que la vénalité de leurs charges avait rendus indépendants, tel fut le rôle assigné dès l'origine aux intendants. Ils furent pour Richelieu des agents puissants de centrali-

sation politique, et ils travaillèrent, sous la direction de Colbert, à organiser chez nous la centralisation administrative.

Ce furent aussi, en dernier lieu, les intendants qui, sous les ordres du secrétaire d'Etat ministre de la guerre, suppléèrent et remplacèrent les gouverneurs militaires des provinces. Ceux-ci, retenus le plus souvent à la cour, n'apparaissaient plus guère, en effet, dans leur gouvernement que pour y porter les ordres du souverain.

Les intendants prirent également la place des trésoriers de France et des bureaux de finances dans l'administration des biens domaniaux. N'ayant laissé dans les attributions de ces agents que la petite voirie, ils pourvurent eux-mêmes à l'entretien des routes, des canaux, des ponts et chaussées. En matière d'impôts, ils veillaient à ce que les tailles fussent équitablement réparties par les bureaux de finances entre les élections de chaque généralité, et, par les élections, entre les paroisses. Peu à peu leur action se substitua à celle de ces corps indépendants. L'immixtion des intendants s'étendait même au sein de la paroisse. On les vit frapper de cotes fixées d'office les contribuables qui avaient été indûment épargnés par les asséeurs. Quelquefois aussi ils procédèrent eux-mêmes par des commissaires à la confection des rôles. Si leur intervention prit ainsi une si grande extension, ce fut du reste généralement en raison des abus qui la nécessitaient et la légitimaient.

Chaque jour, les édits augmentaient les attributions des intendants. Lorsque de nouveaux impôts directs, la capitation, le dixième et le vingtième, furent créés en dehors de la taille, le contentieux de ces impôts, au lieu d'être attribué aux élections qui avaient déjà le contentieux de la taille avec appel à la Cour des aides, leur fut confié avec appel au Conseil du roi. De même, le contentieux des droits domaniaux nouveaux, qui furent imaginés à la fin du règne de Louis XIV (1) fut placé comme le domaine lui-même dans les attributions et la compétence de ces fonctionnaires. On voulait faciliter ainsi l'établissement de ces droits fiscaux et en augmenter le produit.

Investis enfin du droit de police par leurs lettres de commission, les intendants ne craignirent pas d'exercer cette importante attribution concurremment avec les parlements à qui appartenait, en droit, la police de leur ressort, car police et justice, jusqu'à la fin de l'ancien régime, ne furent jamais chez nous séparées. Quelquefois, à la vérité, on vit les parlements, spontanément et d'office, faire défense de donner suite à une ordonnance de police de l'intendant. D'autres fois, ils recevaient l'opposition des parties intéressées, citaient l'intendant par devers eux ; s'il refusait de comparaître, ils le punissaient d'amende, et n'hésitaient mê-

(1) Tome III, p. 415 et suiv.

me pas à décréter contre lui une prise de corps. Mais, pour mettre fin à des embarras qui auraient siguliérement entravé l'administration si celle-ci n'avait pas eu le dernier mot, le Conseil du roi cassait au besoin l'arrêt par lequel le parlement avait fait défense de suivre les ordonnances de l'intendant. D'autres fois, il élevait ce que nous appellerions aujourd'hui le conflit et, prenant les devants, sans attendre que le parlement eût rendu sa sentence, il évoquait par devers lui l'affaire et en dessaisissait ainsi la justice ordinaire.

Au reste, si les conflits furent fréquents entre l'administration représentée par les intendants et les parlements qui s'arrogeaient le droit de contrôler les actes de police de ces derniers, ce fut surtout sous les deux derniers règnes de Louis XV et de Louis XVI qu'ils se multiplièrent. Louis XIV avait réussi pleinement, en effet, dans le dessein qu'il s'était proposé, dès le début de son règne personnel, et il sut tenir fermement et constamment les parlements dans l'obéissance.

Les circonscriptions administratives auxquelles les intendants furent attachés étaient les généralités. Simples divisions financières à l'origine, les généralités devinrent ainsi de véritables cadres administratifs. Elles étaient d'ailleurs comme les provinces de l'ancienne monarchie de grandeurs fort inégales, leurs limites avaient été déterminées par les circonstances. Il y en avait d'immenses, comme la généralité de Bretagne qui comprenait cinq départements de la France actuelle et comme celle du Languedoc dont l'intendant était surnommé le roi du Languedoc, tandis que la généralité du Hainaut ne comprenait, au contraire, qu'une fraction du département du Nord actuel.

II. *Le subdélégué.*

Les généralités qu'on pourrait appeler les départements de l'ancienne monarchie avaient leurs subdivisions ou arrondissements sous le nom *d'élections*, nom qui avait été donné à ces subdivisions du tribunal qui siégeait à leur chef-lieu pour l'assiette de l'impôt.

Au centre de chaque élection se trouvait un *subdélégué*, qui par le rôle et les fonctions qui lui étaient attribués correspond assez bien au sous-préfet de nos jours. Délégué par l'intendant qui était lui-même délégué par le pouvoir central, le *subdélégué*, à la différence du sous-préfet que nous connaissons, ne tenait pas cependant ses fonctions du chef de l'Etat. C'était l'intendant seul qui le nommait, il n'était que le mandataire de ce fonctionnaire et celui-ci pouvait le révoquer à son gré. Ordinairement les fonctions de subdélégué

étaient ainsi confiées par l'intendant à un avocat important du chef-lieu du baillage. L'élection correspondait assez généralement, en effet, dans l'ordre financier, au baillage de l'ordre judiciaire.

III. *Les intendants au XVIIIe siècle.*

Ce fut surtout au siècle dernier, sous Louis XV et sous Louis XVI, que les intendants développèrent leur action. On les vit surveiller les prisons, les hôpitaux et les mendiants. Ils invitaient les curés à créer des bureaux de charité dans les villages, promettant de les protéger et de leur donner les secours dont ils auraient besoin. Ils envoyaient directement à ces bureaux des remèdes gratuits pour les pauvres malades, quelquefois même des médecins, et accordaient des modérations d'impôts aux indigents qu'ils leur signalaient.

Les intendants se préoccupaient aussi des intérêts agricoles. Des journaux spéciaux furent fondés, des instructions, des livres, des traités relatifs à l'agriculture furent distribués dans les provinces aux frais de l'Etat. On créa des prix et des fêtes; des comices et des sociétés d'agriculture furent autorisés en grand nombre. Des secours étaient alloués par les intendants aux propriétaires de récoltes endommagées par l'orage ou la grêle, ils accordaient des encouragements et des exemptions à ceux qui défrichaient les landes et les terres incultes.

Les intendants entreprirent enfin de grands travaux de voirie et ils dotèrent la France de ces routes magnifiques, bordées d'arbres, et alignées à perte de vue, qui relièrent à la capitale du royaume les principales villes des provinces. On leur doit aussi de nombreuses tentatives de réforme relativement à l'impôt et à l'assiette de la taille.

Parler des intendants au siècle dernier n'est-ce pas d'ailleurs éveiller nécessairement dans l'esprit le souvenir de Turgot? Ce fut, on le sait, dans la généralité de Limoges que cet intendant type déploya toutes les ressources de son zèle administratif. Rien ne resta en dehors de sa sollicitude; elle s'étendait, touchait à tout.

A plusieurs égards sans doute l'activité des intendants fut bonne et utile. L'institution de ces hauts fonctionnaires qui représentaient dans chaque province l'autorité souveraine n'était pas toutefois exempte de vices. Les cadres dans lesquels ils exerçaient leurs fonctions avaient été mal formés, ils étaient trop irréguliers, de grandeurs trop inégales. La puissance de ces agents était illimitée et absolue, et trop souvent on eut à leur reprocher l'arbitraire de leurs procédés. Il n'y avait point alors, en effet, de droit administratif auquel ils dussent nécessairement

se conformer, mais seulement une pratique et des usages administratifs auxquels ils étaient toujours libres de se soustraire. On pouvait toujours à la vérité recourir au Conseil du roi contre les ordonnances des intendants en les frappant d'appel. Mais ce n'était point le conseil des parties qui statuait sur cet appel. Il était soumis à la section des dépêches dans laquelle c'était souvent le ministre secrétaire d'Etat qui statuait lui-même, seul et dans le secret, c'est-à-dire sans publicité, débats ni plaidoiries, sous la forme d'un arrêt du Conseil.

Ces inconvénients devaient du reste disparaître peu à peu. Sous Louis XV et sous Louis XVI des ordonnances nombreuses réglementèrent certaines matières administratives. On songea d'autre part, dans les dernières années du règne de Louis XVI, à donner au pouvoir absolu des intendants, dans les pays d'élections, le correctif que ce pouvoir trouvait déjà, pour les pays d'Etats, dans l'existence des assemblées provinciales.

SECTION IV.

LA RÉORGANISATION PROVINCIALE A LA FIN DE L'ANCIEN RÉGIME.

Turgot, devenu ministre, préparait une réorganisation de la représentation provinciale, lorsqu'il fut renversé. Frappé de l'inégalité qui subsistait entre les pays d'Etats et les pays d'élections, de l'absence de tout contrôle dans ceux-ci, de l'impuissance des assemblées élues dans le plus grand nombre de ceux-là, il avait conçu le dessein de créer ce qu'il appelait des municipalités d'arrondissement et des municipalités de province, c'est-à-dire des assemblées d'élections et des assemblées provinciales. Il aurait supprimé, dans ces assemblées, la division en trois ordres et confié l'élection des députés aux propriétaires fonciers.

Necker, son successeur, reprit sa pensée et il fut assez heureux pour commencer la réalisation du projet de doter successivement toutes les provinces de la France des libertés publiques des pays d'Etats. En 1778, le Berry eut une assemblée provinciale comme par forme d'essai. L'année suivante, on convoqua les assemblées de la Guyenne et du Dauphiné. L'assemblée qui fut ainsi essayée en Dauphiné ne réussit pas parce que la province continua à réclamer les anciens Etats provinciaux. Mais les assemblées de la Guyenne et du Berry continuèrent au contraire à fonctionner jusqu'à la Révolution. Enfin, en 1780, on avait réuni à Moulins une quatrième assemblée pour le Bour-

bonnais, le Nivernais et la Marche, lorsque la vive opposition du parlement de Paris et celle de l'intendant de Moulins déterminèrent le roi à refuser de soutenir son ministre.

En 1787, sur la demande des notables convoqués à Versailles et sous le ministère de Loménie de Brienne, le roi dans un Edit manifesta l'intention d'étendre le bienfait des assemblées provinciales à toutes les provinces du royaume qui n'avaient pas d'Etats. Chaque département de l'ancienne monarchie, chaque généralité devait, dans ce projet, être dotée d'une assemblée provinciale, si elle ne l'avait pas déjà. La distinction des trois ordres fut conservée comme base de la constitution des assemblées qui furent ainsi créées. Mais le tiers état obtint une représentation double de celles de la noblesse et du clergé, il eut à lui seul autant de suffrages que les deux autres ordres réunis parce qu'il devait compter un nombre double de membres et que le vote avait lieu par têtes.

Au reste, les nouvelles assemblées n'eurent pas, comme les anciens Etats provinciaux, le vote de l'impôt. Cette mission politique était réservée à des assemblées plus hautes. On ne leur laissa que l'assiette et la répartition des taxes. Elles furent également chargées de percevoir ces taxes et d'en assurer le recouvrement. C'était à elles que devait aussi appartenir désormais la plus grande partie de l'administration locale. Elles pouvaient, à cet égard, formuler des griefs, exprimer des vœux de réformes. Leurs sessions étaient annuelles et au nombre de deux sans qu'elles pussent toutefois se prolonger au delà de deux mois. En outre, dans l'intervalle des sessions, siégeait un *bureau d'administration* ou *commission intermédiaire*.

Au-dessous des assemblées générales de la province, dans chaque arrondissement financier ou élection se trouvait une assemblée particulière ou assemblée d'élection. Enfin, au dernier degré, il y avait dans chaque localité une assemblée municipale ou assemblée de paroisse, composée du seigneur, du curé, membres de droit, et d'un certain nombre d'habitants choisis par les autres.

CHAPITRE II.

LA PÉRIODE RÉVOLUTIONNAIRE.

SECTION I.

LA CONSTITUANTE.

I. *Les nouvelles divisions territoriales de la France.*

Les assemblées provinciales instituées en exécution de l'Edit de 1787 n'eurent pour la plupart qu'une seule session dans laquelle elles réclamèrent unanimement la convocation des Etats Généraux. Ceux-ci, transformés en Assemblée constituante, supprimèrent en même temps les anciens Etats provinciaux et les nouvelles assemblées. Promenant sur toute la France le niveau égalitaire, la Constituante substitua en effet, à la diversité des anciennes provinces, dont elle voulait effacer à jamais le souvenir, une division nouvelle. Elle répartit le territoire en quatre-vingt-trois départements d'une étendue à peu près égale et sans aucune corrélation avec les divisions antérieures. Chaque département fut, suivant le même procédé, subdivisé en districts, et chaque district en cantons. Départements et districts reçurent une organisation uniforme.

Cette division territoriale fut, comme nous le verrons, modifiée dans la suite, par la loi du 28 pluviôse an III qui substitua les arrondissements aux districts. Mais c'est elle qui est devenue la base de toutes nos circonscriptions administratives, financières et judiciaires.

II. *L'organisation départementale.*

Le département, d'après le décret du 22 décembre 1789 qui établit la nouvelle division territoriale, devait avoir à la fois le caractère d'une circonscription administrative au centre de laquelle le pouvoir central trouverait les intermédiaires dont il avait besoin pour étendre son action jusqu'aux extrémités du pays, et celui d'une société locale, d'une unité administrative distincte, ayant, comme l'Etat et la commune, ses

besoins et ses ressources propres, son administration spéciale. Le district et le canton n'étaient, au contraire, que de simples circonscriptions, les sections d'une administration commune ; leur administration devait s'absorber dans celle du département.

C'est, à la vérité, une question controversée que celle de savoir à quelle époque précise le département a revêtu le caractère d'une personnalité civile capable d'acquérir, d'être propriétaire, créancière et débitrice, d'avoir un patrimoine et des finances propres. Mais cette question ne saurait être pour nous douteuse, et nous n'hésitons pas à penser, avec plusieurs auteurs, que la personnalité civile du département remonte aux origines mêmes de cette division territoriale. Dès le moment même de sa création, le département avait en effet des ressources propres et des charges spéciales. La loi de son institution prévoyait le cas où il serait nécessaire aux assemblées chargées de l'administrer de se procurer des ressources, et elle décidait que ces assemblées ne pourraient établir aucun impôt ni faire aucun emprunt sans une autorisation spéciale.

Quoi qu'il en soit d'ailleurs de cette question, exposons sommairement l'organisation qui fut donnée par la Constituante aux départements, aux districts et aux cantons.

Il y eut dans chaque département, pour délibérer sur les affaires départementales, un conseil de trente-six membres dont les sessions n'étaient pas permanentes. Ce conseil élisait dans son sein un directoire de huit membres chargé de l'administration active, et il avait près de lui un procureur général syndic chargé de veiller aux intérêts communs et à l'exécution des lois. Conseil et procureur général syndic étaient nommés par les électeurs secondaires du département (1). Ils étaient élus pour quatre ans et le conseil était renouvelé par moitié tous les deux ans.

Les attributions respectives du conseil, du directoire et du procureur général syndic furent déterminées par les articles 21, 22 et 17 de la loi du 22 décembre 1789. « Le conseil de département, disait l'article 21 de la section II de cette loi, tiendra annuellement une session pour fixer les règles de chaque partie de l'administration, ordonner les travaux et les dépenses générales du département et recevoir le compte de la gestion du directoire. » Cette session, d'après le même article, ne pouvait être d'ailleurs que d'un mois au plus. — « Le directoire du département, disait d'autre part l'article 22, sera tou-

(1) Ces électeurs secondaires étaient eux-mêmes élus dans des assemblées primaires composées de tous les citoyens actifs et domiciliés de fait depuis un an dans le canton.

jours en activité pour l'expédition des affaires et rendra tous les ans au conseil de département un compte de sa gestion qui sera publié par la voie de l'impression. — Enfin, d'après l'article 17 de la même section, les procureurs-syndics avaient séance au conseil général, sans voix délibérative, mais il ne pouvait y être fait aucun rapport sans qu'ils en eussent communication, ni être pris aucune délibération sur ces rapports sans qu'ils eussent été entendus.

Il y avait ainsi, on le voit, séparation de l'action et de la délibération. Elles avaient été l'une et l'autre confiées à deux autorités distinctes. Le directoire exerçait l'action administrative ; le conseil représentait la délibération et le contrôle. Cette organisation toutefois était vicieuse en ce qu'elle conférait l'action à un corps au lieu de la conférer à un seul fonctionnaire, suivant cet axiome bien connu : agir est le fait d'un seul, délibérer, le faitde plusieurs.

Au reste, après avoir réglé l'organisation intérieure de l'administration départementale, la loi du 22 décembre 1789, dans sa section III, art. 1, énumérait les attributions de cette administration. La plus grande partie de cette disposition importante est toujours en vigueur. C'est encore à elle qu'il faut recourir pour déterminer aujourd'hui les attributions du préfet qui succéda, comme nous le verrons, en l'an VIII, aux administrations départementales de la période révolutionnaire.

Le pouvoir exécutif suprême n'avait d'ailleurs, d'après la loi du 22 décembre 1789, aucun moyen d'action sur les administrations de département. On lui reconnaissait à la vérité le droit d'annuler les arrêtés de ces administrations qui auraient été contraires aux lois et à ses ordres et aussi celui de suspendre les assemblées administratives, mais, seul, le pouvoir législatif avait, d'après la Constitution de 1791, la faculté de prononcer la dissolution de l'administration départementale. Préposé à l'administration et chargé d'assurer l'exécution des lois, mais n'ayant aucune prise réelle et efficace sur les agents administratifs secondaires, le roi se trouvait donc, dans cette Constitution, n'avoir pas sous la main les instruments qui lui auraient été nécessaires pour remplir son rôle et accomplir sa mission. Rien ne pouvait être plus propre à engendrer et à développer l'anarchie que cette absence presque complète de liens entre l'administration centrale et les administrations locales.

L'organisation du district était en tout semblable à celle du département. Elle comprenait un conseil de douze membres, élisant dans son sein un directoire de quatre membres et ayant auprès de lui un procureur syndic. Tous étaient élus par les électeurs secondaires du district. Administrations et directoires de district étaient d'ailleurs en-

tièrement subordonnés aux administrations et directoires de département. Dans chaque district, le rôle et la mission du directoire consistaient simplement à exécuter, sous l'autorité de l'administration départementale, les mesures que celle-ci avait décrétées. Le conseil ne pouvait de son côté que préparer les demandes à faire et les matières à soumettre à l'administration du chef-lieu dans l'intérêt du district. En dehors de ces attributions subordonnées, il était seulement appelé à recevoir les comptes de gestion du directoire. (Décret du 22 décembre 1789, art. 28). Comme les subdélégués de l'ancien régime, les administrations de district n'avaient ainsi que le droit de *référer* et non celui de *décider*. (Edit du 15 avril 1704).

SECTION III.

LA CONSTITUTION DU 5 FRUCTIDOR AN III.

La Constitution du 5 fructidor an III abolit les districts et conserva les cantons. En outre, le conseil départemental de trente-six membres et son directoire exécutif de huit membres furent remplacés par un conseil de cinq membres seulement qui devait réunir en un seul corps la délibération et l'action et auquel fut attribuée toute l'administration du département. D'autre part, le procureur général syndic ayant été supprimé, on reconnut au gouvernement central le droit de nommer, auprès de chaque administration départementale, un commissaire révocable chargé de requérir l'exécution des lois.

Les ministres eurent enfin le droit d'annuler les actes des administrations départementales, et les membres de ces administrations furent placés sous la main du directoire qui pouvait les destituer et les remplacer sans l'intervention du Corps législatif.

Ce système dura jusqu'à la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) qui est restée la base fondamentale de notre organisation administrative.

SECTION III.

LA LOI DU 28 PLUVIOSE AN VIII.

Dans la loi de l'an VIII, une division analogue à celle des districts que la Constitution de l'an III avait supprimée reparut sous le nom d'arrondissements communaux. Toutefois on donna à ces arrondissements une

circonscription plus large qu'aux anciens districts de la Constituante ; ils furent moins nombreux et la France se trouva ainsi divisée, comme elle l'est encore aujourd'hui, en départements, arrondissements et municipalités. Quant aux cantons dont la Constitution de l'an III avait fait le siége des municipalités cantonales ils ne furent plus que la circonscription des justices de paix. Le nombre en fut également réduit, on étendit leurs circonscriptions.

La délibération et l'action qu'on avait réunies en l'an III pour les confier aux mêmes corps furent de nouveau séparées. Bien plus, au lieu d'être abandonnée, comme en 1789 et en l'an III, à de petites assemblées, qui, comme on l'a dit, délibéraient toujours et n'agissaient jamais, l'action ou administration active fut remise, comme sous l'ancien régime, entre les mains d'un seul fonctionnaire. Malgré le nom qu'elle portait, malgré les apparences et les formes républicaines qui lui avaient été données, la Constitution consulaire de l'an VIII avait, en effet, restauré en réalité le pouvoir monarchique. Il était donc naturel que l'unité fût établie dans les départements et les arrondissements, comme elle l'était déjà au sommet, suivant la règle générale que le rapporteur de la loi du 28 pluviôse an VIII formulait en ces termes : « *Agir est le fait d'un seul et délibérer le fait de plusieurs* ».

A la tête de chaque département, la loi du 28 pluviôse mit en conséquence un agent unique, appelé *préfet*, qui, comme l'intendant de l'ancien régime, représentait le pouvoir central avec les attributions les plus étendues. Elle lui conféra tous les pouvoirs qui, pendant la période révolutionnaire, avaient appartenu aux administrations départementales.

Les préfets étaient assistés d'ailleurs d'un conseil de département ou conseil général. Mais ce conseil n'avait à intervenir que pour la répartition des contributions directes entre les arrondissements, le vote des impôts départementaux dans la limite du maximum fixé par la loi des finances, et l'examen du compte annuel de l'administration préfectorale. En outre, sa session ne devait pas durer plus de quinze jours par an. Tous les pouvoirs en ce qui concernait l'administration des départements appartenaient ainsi aux préfets, les conseils généraux n'avaient guère qu'un droit de contrôle.

Auprès du préfet on institua également un conseil de préfecture qui fut spécialement investi de la juridiction administrative. Les attributions de ce conseil ont été d'ailleurs, dans la suite, successivement étendues et il est ainsi devenu peu à peu un véritable conseil administratif qui est placé près des préfets, pour les éclairer, comme le conseil d'Etat est lui-même placé près du pouvoir exécutif et des ministres. Mais, à l'origine, et à une exception près relative aux autorisations de

plaider à accorder aux villes, bourgs et villages, les conseils de préfecture furent réduits au rôle de tribunaux administratifs présidés par le préfet.

Le préfet, les membres du conseil de département, et ceux du conseil de préfecture, au lieu d'être choisis par l'élection directe, étaient nommés par le premier consul, sur la liste de notabilité départementale. C'était par conséquent du chef de l'Etat qu'ils tenaient tous leurs pouvoirs et ils se trouvaient ainsi étroitement rattachés au pouvoir exécutif par les liens puissants d'une hiérarchie fortement constituée. Aussi peut-on dire, sans aucune exagération, que la centralisation qui a été fondée chez nous par la loi du 28 pluviôse an VIII, est beaucoup plus énergique et rigoureuse que ne l'était celle de l'ancien régime lui-même. En détruisant les anciennes provinces, pays d'Etats et pays d'élections, pour leur substituer des divisions nouvelles arbitrairement formées, la Révolution a, en effet, éteint toute vie, tout esprit provincial. En renversant ce que la royauté avait toujours respecté et laissé debout, elle a porté à la décentralisation le coup le plus rude que celle-ci ait pu recevoir.

Dans chaque arrondissement la loi de l'an VIII plaça un agent administratif nommé par le premier consul sur la liste de notabilité communale : le sous-préfet. Mais, comme le subdélégué de l'ancien régime, le sous-préfet ne devait être, en principe, qu'un agent de transmission. Auprès du sous-préfet fut également placé un conseil d'arrondissement nommé de la même manière. Ce conseil répartissait le contingent des contributions directes entre toutes les communes, il fixait le budget de l'arrondissement et contrôlait les comptes d'administration du sous-préfet.

CHAPITRE III.

L'ÉPOQUE CONTEMPORAINE.

SECTION I.

L'EMPIRE ET LA RESTAURATION.

Aucune modification notable ne fut apportée à l'organisation départementale, telle qu'elle avait été réglée par la loi du 28 pluviôse an VIII,

jusqu'à la loi du 22 juin 1833 qui rendit la nomination des conseils généraux et celle des conseils d'arrondissements à l'élection. A la vérité, en attribuant nettement aux départements la propriété de certains édifices nationaux destinés au service de l'administration, le décret du 9 avril 1811 reconnut pleinement la personnalité civile de ces divisions administratives. Mais ce n'est pas, à notre avis du moins, nous l'avons dit précédemment, ce décret qui a conféré aux départements un caractère qu'ils eurent dès l'origine. D'autre part, dans les dernières années de la Restauration, sous le ministère de Martignac, des projets de loi avaient été présentés qui faisaient une part à l'élection dans la constitution des administrations locales. Mais ces projets ayant paru trop aristocratiques à la gauche de la Chambre des députés et trop démocratiques à la droite, la majorité se déclara contre eux et ils furent retirés presque aussitôt que présentés le 7 avril 1829.

SECTION II.

LA MONARCHIE DE JUILLET.

Ce fut la monarchie de juillet qui, plus heureuse que la Restauration, réalisa, en partie du moins, les espérances du parti libéral. La Charte de 1830 ayant promis des institutions départementales fondées sur un système électif, la loi du 22 juin 1833 décida que les membres des conseils généraux et des conseils d'arrondissement seraient élus par un collége électoral composé des citoyens les plus imposés. Seuls les préfets, les sous-préfets, et les conseillers de préfecture devaient rester à la nomination du gouvernement.

Ce n'était pas assez cependant de rendre les conseils départementaux électifs, il fallait encore étendre les attributions de ces conseils, leur donner l'initiative exclusive de certaines affaires locales et les rendre maîtres d'empêcher tout acte de la vie civile du département qu'ils n'auraient pas consenti. Tel fut l'objet de la loi du 10 mai 1838. Cette loi n'était du reste qu'un essai timide de décentralisation. On continuait à attirer au centre la solution d'un grand nombre d'affaires. Les décisions des conseils ne devenaient définitives et efficaces qu'après avoir reçu l'approbation du gouvernement. Leurs séances n'étaient pas publiques. Il leur était aussi interdit de se mettre en correspondance directe les uns avec les autres. On craignait qu'ils ne parvinssent par ce moyen à substituer leur action à celle des pouvoirs constitués et du gouvernement établi.

Aux partisans de la décentralisation administrative, M. Thiers ré-

pondait sans hésiter : « Nous voulons faire abonder la vie sociale au centre de l'Etat ; nous voulons réaliser ce grand phénomène moderne, celui de faire vivre le corps social dans une grande unité... Ce n'est pas nous qui sommes rétrogrades, c'est nous qui défendons la Révolution vivante. En affranchissant les grandes communes, vous détruisez l'unité ; vous portez un coup de hache au pied de l'arbre. »

SECTION III.

LA SECONDE RÉPUBLIQUE.

Sous la législation nouvelle, le mouvement des esprits vers la décentralisation alla toujours néanmoins, en s'accentuant davantage.

La Révolution de 1848 substitua le suffrage universel au suffrage restreint dans les élections départementales. Elle fit en outre éclore un grand nombre de projets de décentralisation. Tous les partis reconnaissaient qu'il y avait une satisfaction à donner aux décentralisateurs. Ceux-ci, notamment, demandaient une répartition nouvelle des pouvoirs entre les agents du pouvoir central et les conseils électifs qui constituaient l'administration départementale. Ils auraient voulu aussi que les résolutions de ces conseils fussent affranchies, dans les limites de leur compétence, de la tutelle et du contrôle du pouvoir central ; qu'elles fussent, en un mot, déclarées exécutoires par elles-mêmes et sans autorisation préalable. Elles n'étaient déjà plus, comme sous l'empire de la législation de l'an VIII, de simples délibérations dont l'administration supérieure faisait au fond ce qu'elle voulait, elles avaient pris le caractère d'un véritable acte de gestion émané de la partie intéressée et que rien ne pouvait suppléer. L'autorité supérieure n'avait plus à l'égard des décisions des conseils que le droit d'empêcher en leur refusant son autorisation, ou en les annulant suivant les circonstances, elle ne pouvait plus, en principe, substituer son action à celle de ces conseils. Refus d'approbation pour les *délibérations* et annulation en matière de *votes réglementaires*, tels étaient les seuls pouvoirs qui appartenaient encore à l'autorité centrale à l'égard des conseils électifs.

Au reste, c'était surtout de la législation des Etats-Unis d'Amérique qui avait été popularisée chez nous, dans l'ordre administratif aussi bien que dans l'ordre politique, par de Tocqueville dans son livre fameux : *La démocratie aux Etats-Unis d'Amérique* (1835) que les décentralisateurs s'inspiraient. La Constitution de 1848 avait déjà reproduit quelques traits de la Constitution des Etats-Unis d'Amérique, il s'agissait de copier aussi le régime administratif de ce pays. Aux

Etats-Unis, en effet, point de centralisation, point de hiérarchie, ni de subordination qui rattache l'inférieur au supérieur. Les administrations locales jouissent du maximum de *self-government* qu'elles puissent avoir. Leur soumission à l'Etat ne commence que là où un intérêt général est en cause. Chez nous, comme le remarquait de Tocqueville, c'était alors le plus souvent l'Etat qui prêtait ses agents à la commune, aux Etats-Unis, au contraire, c'est la commune qui prête ses agents à l'Etat. Il n'y a pas en général dans ce pays d'autre supérieur que la loi. C'est la loi qui fixe elle-même le rôle et les attributions de chacun, la hiérarchie y est remplacée par une peine prononcée en justice contre le fonctionnaire délinquant. Quant aux entreprises qui n'ont été prévues ni par la loi ni par les règlements, c'est toujours au peuple souverain qu'il faut dans tous les cas en référer.

SECTION IV.

LE SECOND EMPIRE.

D'importants projets de décentralisation allaient être discutés à l'Assemblée législative quand survinrent les événements de décembre 1851, et ce fut pour donner une satisfaction telle quelle à l'opinion que le nouveau gouvernement rendit les décrets dits de décentralisation du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861.

Ces décrets n'ont pas eu d'ailleurs d'autre résultat que de transporter du pouvoir central aux préfets la décision des affaires énumérées dans les quatre tableaux qui y sont annexés. Les formalités et les délais étaient abrégés, l'autorité compétente rapprochée des populations, mais les conseils électifs, véritable représentation de ces populations, ne recevaient aucun accroissement d'attributions et d'indépendance. En outre, en abandonnant le droit de décision directe, l'administration centrale s'était réservé la faculté de réformer ou d'annuler d'office les actes de ses subordonnés, pour violation des lois ou règlements et même au fond sur la réclamation des parties intéressées. Elle conservait donc ainsi toute sa puissance et on put soutenir que la célérité et la promptitude dans la décision des affaires qui devaient être le résultat des dispositions nouvelles ne seraient pas toujours une compensation suffisante pour la suppression des garanties qu'offrait aux parties l'intervention d'employés plus élevés, plus éclairés et aussi plus inaccessibles aux influences, aux rivalités et aux passions locales.

La loi du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux fut un réel progrès dans la voie d'une véritable décentralisation. Les attributions de

ces conseils furent, en effet, étendues et leurs délibérations, affranchies de la nécessité de l'approbation préalable du pouvoir, devinrent dans certains cas exécutoires par elles-mêmes.

SECTION V.

LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE.

L'œuvre de décentralisation effective qu'avait entreprise la loi du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux a été continuée et complétée par la loi du 10 août 1871, sur le même objet, qui l'a remplacée.

Suivant la nouvelle loi, toutes les délibérations des conseils généraux sont, en principe, aujourd'hui, exécutoires par elles-mêmes, sans aucune approbation expresse du pouvoir central, soit du chef de l'Etat, ou des chambres législatives. Il est d'ailleurs des délibérations dont l'exécution ne pourrait être empêchée que par une annulation prononcée en Conseil d'Etat, à la demande du préfet, pour excès de pouvoir, violation de la loi ou des règlements, tandis que l'exécution des autres peut toujours être suspendue, au gré de l'administration et pour quelque motif que ce soit, par décret du pouvoir exécutif rendu dans les trois mois, à partir de la clôture de la session. Le droit de suspendre ainsi l'exécution de certaines délibérations est destiné à tenir lieu, pour l'administration, du droit qui lui appartenait antérieurement de refuser son approbation.

Au reste, la création propre et originale de la loi du 10 Août 1871 consiste principalement dans l'institution de la commission départementale. Cette commission, dont les membres sont élus par le conseil général et dans son sein, a pour mission de représenter le conseil dans l'intervalle des sessions, d'en faire ainsi un corps permanent, et de continuer son action.

Remarquons enfin que les conseils généraux ont reçu de la loi spéciale du 15 février 1872 un rôle politique éventuel à remplir, dans les circonstances exceptionnelles où un acte de violence ferait disparaitre les pouvoirs constitués.

Après ces notions historiques préliminaires, abordons maintenant l'étude de la législation actuelle sur l'administration départementale. Nous nous occuperons successivement du département, de l'arrondissement et du canton, après avoir fait préalablement observer qu'aucune modification ne peut être apportée à la division des départements, des arrondissements et des cantons autrement que par une loi. (Loi du 18 juillet 1837, art. 4).

LIVRE I.

DE L'ORGANISATION DÉPARTEMENTALE.

Division territoriale, le département est aussi, nous le savons, une association ou société locale ayant ses besoins et ses ressources propres, son administrateur spécial. Il constitue par conséquent une unité administrative distincte comme l'Etat et la commune. Il se divise en arrondissements et en cantons. Les organes de l'administration départementale sont, d'une part, le préfet et ses auxiliaires, à savoir le secrétaire général et le conseil de préfecture, de l'autre, le conseil général et la commission départementale. Nous allons nous occuper successivement du préfet et de ses auxiliaires, du conseil général, de la commission départementale, de l'arrondissement et du canton.

Titre I.

Du Préfet.

CHAPITRE I.

DU ROLE ET DES ATTRIBUTIONS DU PREFET.

SECTION I.

DU ROLE DU PRÉFET.

Le préfet présente un double caractère ; il est, par rapport au département, le représentant de l'Etat, et, par rapport à l'Etat, le repré-

sentant du département. Comme représentant de l'Etat, il exerce l'administration générale au sein du département, simple division administrative, dans l'intéret exclusif de l'Etat. Comme représentant du département, unité administrative et société locale, il exerce l'administration locale dans l'intérêt même du département et du gouvernement central. Mais c'est le caractère de représentant de l'Etat qui domine dans le préfet. Les attributions qu'il exerce à ce titre ont été considérablement étendues par les décrets de décentralisation. Ces décrets lui ont, en effet, conféré de nombreuses fonctions auparavant réservées au pouvoir central.

Comme représentant du pouvoir exécutif et des ministres dans le département, le préfet est l'intermédiaire obligé de toute demande ou réclamation adressée par les particuliers à l'administration centrale, de même qu'il transmet à celle-ci tous les renseignements locaux dont elle a besoin. Il est le supérieur hiérarchique de tous les fonctionnaires du département, sans exception, il nomme à beaucoup d'emplois. Il peut requérir la force armée pour maintenir l'ordre, dissiper les attroupements et assurer l'exécution de la loi. Mais simple agent politique et administratif, chargé de transmettre et de faire exécuter les lois, les décrets et les instructions ministérielles, il est tenu de se soumettre aux ordres qu'il reçoit du pouvoir central ou de se démettre.

Au reste, le préfet n'est pas seulement l'agent et l'instrument des ministres, il est aussi lui-même investi dans certains cas d'une autorité propre qu'il tient directement de la loi. C'est ainsi que, comme représentant du pouvoir exécutif, il administre le département au centre duquel il est placé et règle toute affaire qui n'a pas été réservée soit au pouvoir central, soit aux autres administrations locales. De même, on conteste aux ministres le droit de prendre, en dehors d'une délégation spéciale et expresse de la loi, de véritables arrêtés réglementaires. Tout le monde reconnaît, au contraire, que le préfet, en vertu même de ses fonctions, est investi du droit de prendre, sous le contrôle des ministres et pour les besoins particuliers du département, des arrêtés réglementaires présentant les mêmes caractère distinctifs et suivant en principe les mêmes règles que les décrets réglementaires du pouvoir exécutif. Les préfets peuvent être en outre investis, comme les ministres, par des loi spéciales, du pouvoir de faire des règlements pour leur exécution.

SECTION II.

DES ATTRIBUTIONS DU PRÉFET.

1. *Des arrêtés préfectoraux.*

Les actes d'autorité du préfet constituent des *arrêtés préfectoraux.*

Ces arrêtés se divisent en arrêtés *individuels et spéciaux* et en arrêtés *généraux* ou *réglementaires.*

Les arrêtés généraux ou réglementaires ont seuls une portée générale. Ils constituent en quelque sorte de petites lois locales applicables à tous et dont la violation entraînerait l'application d'une peine de simple police. Les autres ne visent au contraire qu'une ou plusieurs personnes déterminées. Quelques-uns portent des nominations d'agents, la plupart contiennent des autorisations ou permissions, des injonctions ou défenses. Tel serait par exemple l'arrêté préfectoral qui ordonnerait à quelques individus de délaisser les terrains domaniaux qu'ils détiennent indûment. La violation d'un pareil ordre ne constituerait pas une contravention de police, elle donnerait seulement lieu à l'application des mesures nécessaires pour assurer directement l'exécution de l'arrêté préfectoral.

Avant d'être exécutés, les arrêtés des préfets doivent d'ailleurs, s'ils ont un caractère général, être publiés ou par affiches et proclamations, ou au moins par insertion au recueil des actes administratifs de la préfecture. S'ils n'ont qu'un caractère individuel, ils doivent être notifiés aux personnes intéressées ou par huissier, ou par voie administrative. Du moment où ils ont été légalement publiés ou notifiés, les arrêtés préfectoraux sont exécutoires par eux-mêmes. Le simple recours d'un particulier formé, soit devant le ministre que la matière concerne, soit devant le Conseil d'Etat, ne saurait avoir pour effet d'en suspendre l'exécution.

Qu'ils soient individuels ou généraux, les arrêtés préfectoraux peuvent toujours être, en effet, annulés par le ministre compétent lorsqu'ils violent les lois ou règlements ou donnent lieu aux réclamations des parties intéressées. Ces réclamations constituent ce qu'on appelle le recours par la voie gracieuse.

Au reste, les arrêtés spéciaux qui violeraient un droit, s'ils n'étaient pas annulés par le ministre à la demande des parties, pourraient être par elles déférés au Conseil d'Etat statuant au contentieux.

Bien plus, il est de principe que tout acte de l'administration et

les arrêtés préfectoraux eux-mêmes peuvent toujours être attaqués directement et sans frais, devant le Conseil d'Etat, pour incompétence ou excès de pouvoir. Il y aurait incompétence ou excès de pouvoir, si dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, le préfet violait des dispositions contenues dans les lois ou les règlements, s'il restreignait des droits dont le libre exercice est législativement garanti aux citoyens, s'il usurpait enfin sur des attributions que la loi réserve au pouvoir central.

II. *Des actes de tutelle administrative du préfet.*

A titre de représentant du pouvoir exécutif et comme son délégué, le préfet est en outre investi de ce qu'on est convenu d'appeler *la tutelle administrative.*

Avant un décret du 25 mars 1852, la plupart des actes relatifs à la gestion des intérêts du département, de la commune et des autres établissements publics devaient être, en effet, soumis à l'approbation du chef de l'Etat ou des ministres. Aujourd'hui, en vertu de ce décret, connu sous le nom de *décret de décentralisation administrative* et dont nous avons déjà parlé, l'approbation du préfet est, en général, suffisante. Les actes soumis au contrôle préfectoral sont énumérés dans les tableaux annexés au décret du 25 mars 1852 et à un autre décret du 13 avril 1861 qui a encore augmenté les attributions du préfet, aux dépens du pouvoir central.

Le préfet n'exercé d'ailleurs la tutelle administrative que sous la surveillance du ministre compétent qui peut annuler ses arrêtés, les réformer, d'office ou à la demande de toute personne intéressée.

La tutelle administrative des préfets a été elle-même réduite par la loi de 1871 sur les attributions des conseils généraux et par celle du 5 avril 1884 sur l'administration municipale.

III. *Des actes de gestion du préfet et de ses autres attributions.*

A côté des actes d'autorité du préfet, mentionnons ses actes de gestion. Il est le représentant légal du domaine de l'Etat. C'est aussi lui qui figure au nom du département dans tous les contrats et procès où ce dernier est intéressé.

Enfin, dans ses rapports avec le conseil général, cet autre organe de l'administration départementale, le préfet est chargé d'exécuter les décisions prises par cette assemblée et par la commission départementale. Il prépare en outre ces décisions, en instruisant préalablement les affaires qui intéressent le département, et en soumettant au conseil sur ces affaires des propositions et des rapports.

Dans certains cas, assez rares d'ailleurs, le préfet est aussi juge en matière contentieuse administrative.

CHAPITRE II.

DES AUXILIAIRES DU PRÉFET.

Les auxiliaires du préfet dont nous voulons nous occuper ici sont, d'une part, le secrétaire général de la préfecture et, de l'autre, le conseil de préfecture.

SECTION I.

DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL.

Le secrétaire général de la préfecture que l'on rencontre aujourd'hui, dans chaque département, à côté du préfet, est chargé de signer les arrêtés préfectoraux et de les préparer. C'est à lui que le préfet délègue le plus souvent tout ou partie de ses attributions.

Le secrétaire général est nommé comme le préfet par un décret du président de la République. Depuis la loi du 21 juin 1865, article 5 § 2, il exerce les fonctions de commissaire du gouvernement devant le conseil de préfecture toutes les fois que ce conseil siège comme tribunal, c'est-à-dire qu'il donne des conclusions et remplit en quelque sorte, devant lui, le rôle du ministère public dans les tribunaux ordinaires. Le secrétaire général surveille enfin les *bureaux de la préfecture* qui préparent, sous l'autorité et la direction du préfet, les affaires dont ce dernier est chargé.

SECTION II.

DU CONSEIL DE PRÉFECTURE.

Le conseil de préfecture siège au chef-lieu du département. Il est, en général, composé de trois membres nommés par le président de la République et que celui-ci peut révoquer. Pour être nommé, il faut être âgé de vingt-cinq ans, licencié en droit, ou avoir exercé des fonc-

tions administratives ou judiciaires pendant dix ans. La présidence du conseil de préfecture appartient au préfet; à son défaut, à l'un des conseillers désigné annuellement par décret.

La mission du conseil de préfecture consiste d'abord à éclairer le préfet de ses avis. Celui-ci doit, en effet, dans un certain nombre de cas que la loi détermine, *prendre l'avis de son conseil avant d'agir*. Mais cet avis ne le lie pas, il reste toujours libre de ne pas le suivre, et c'est à lui qu'est réservée la décision définitive.

C'est aussi le conseil qui accorde ou refuse aux communes ou autres établissements publics que la loi déclare mineurs l'autorisation de plaider. Ce rôle du conseil se rattache à la tutelle administrative qui appartient en principe au préfet.

Enfin, les principales attributions du conseil de préfecture appartiennent à *l'ordre judiciaire*. Elles consistent à statuer au premier degré sur le contentieux administratif ; c'est-à-dire sur les différends qui peuvent s'élever entre l'administration et les particuliers.

Les principales attributions contentieuses des conseils de préfecture leur ont été conférées par l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, ainsi conçu : « Le conseil de préfecture prononcera : 1° sur les demandes des particuliers tendant à obtenir la décharge ou réduction de leur cote de contributions directes; — 2° sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs des travaux publics et l'administration concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés; — 3° sur les réclamations des particuliers qui se plaindront de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration; — 4° sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris (occupés) ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics ; 5° sur les difficultés qui pourront s'élever en matière de grande voirie; — 6° sur les demandes qui seront présentées par les communautés des villes, bourgs et villages, pour être autorisées à plaider; — 7° enfin, sur le contentieux des domaines nationaux. »

Des lois postérieures ont encore étendu la compétence des conseils de préfecture : 1° aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes (décret du 15 octobre 1810) ; 2° aux logements insalubres (loi du 13 avril 1850); 3° aux servitudes militaires ou défensives (loi du 10 juillet 1851, décret du 10 août 1853); 4° aux biens communaux usurpés de 1793 à l'an XII et aux partages actuels de ces biens (lois du 10 juin 1793 et du 9 ventôse an XII) ; 5° aux élections départementales et aux élections communales (loi du 31 juillet 1875 modifiant les articles 15, 16 et 17 de la loi du 10 août 1871 ; loi du 5

avril 1884, art. 36 à 40, 79); 6° aux élections de prud'hommes (loi du 18 juillet 1837, art. 64 à 66) ; 7° aux mines (loi du 21 avril 1810, art. 37, 46 ; loi du 27 avril 1838, art. 5) ; 8° aux comptabilités des communes et des établissements publics ; 9° à toutes les affaires contentieuses dont le jugement était attribué au préfet statuant en conseil de préfecture (loi du 21 juin 1865, art. 11).

L'énumération dans laquelle nous venons d'entrer n'est pas du reste limitative, car en dehors de celles qui y figurent, il est encore d'autrès affaires dont la connaissance a été attribuée par des lois spéciales aux conseils de préfecture.

C'est au conseil de préfecture qu'il appartient d'interpréter ses propres arrêtés ; mais lorsqu'il a prononcé contradictoirement, il ne peut ni rétracter ni réviser lui-même sa décision, quand même il reconnaîtrait qu'il y a eu omission de formalités essentielles. Ce droit n'appartient qu'au Conseil d'Etat. (Arrêts du Conseil d'Etat des 22 mars et 13 septembre 1855).

Enfin, c'est le conseiller de préfecture le plus ancien qui est appelé de droit à remplacer le préfet absent ou empêché.

Titre II.

Du Conseil général.

Le conseil général est un corps administratif chargé principalement de délibérer sur les intérêts du département. A lui, dans la sphère de ses attributions, l'initiative et la décision, sous la réserve du droit de contrôle du pouvoir exécutif. Au préfet, l'instruction préalable, l'initiative et l'exécution. (Loi du 10 août 1871).

CHAPITRE I.

DE LA FORMATION ET DES SESSIONS DU CONSEIL GÉNÉRAL.

SECTION I.

DE LA FORMATION DU CONSEIL GÉNÉRAL.

Les membres du conseil général sont élus au suffrage universel ; il y a un conseiller général par canton.

Sont éligibles tous les citoyens inscrits sur une liste électorale, qui sont âgés de 25 ans et domiciliés dans le département, ou qui, sans y être domiciliés, y sont inscrits au rôle d'une des contributions directes, pourvu d'ailleurs qu'ils ne soient dans aucun des cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité prévus par la loi. Toutefois, le nombre des conseillers généraux non domiciliés ne peut dépasser le quart du nombre total dont le conseil doit être composé. (Loi de 1871, art. 6, 7, 8, 9, 10 et 11).

Les cas d'inéligibilité au conseil général et au conseil d'arrondissement qui se trouvaient contenus dans l'article 8 de la loi du 10 août 1871 ont été d'ailleurs étendus par une loi postérieure du 23 juillet 1891.

Les électeurs sont convoqués par le pouvoir exécutif au moins quinze jours à l'avance. Le scrutin ne dure qu'un jour. Lorsqu'un second tour de scrutin est nécessaire, il y est procédé le dimanche suivant. (art. 12).

Immédiatement après le dépouillement du scrutin, les procès-verbaux de chaque commune, arrêtés et signés, sont portés au chef-lieu du canton par deux membres du bureau. Le recensement général des votes est fait par le bureau du chef-lieu, et le résultat est proclamé par le président de ce bureau qui adresse tous les procès-verbaux et les pièces au préfet. (art. 13).

Le conseil général n'est plus aujourd'hui chargé de vérifier lui-même les pouvoirs de ses membres. Depuis une loi du 31 juillet 1875 modifiant les articles 15, 16 et 17 de la loi de 1871, c'est le Conseil d'Etat statuant au contentieux qui juge lui-même, sans frais, avec dispense de timbre et du ministère des avocats au Conseil d'Etat, les réclamations contre les élections.

Les élections peuvent être, en effet, arguées de nullité par tout électeur du canton, par les candidats et les membres du conseil général. Si la réclamation n'a pas été consignée dans le procès-verbal, elle doit être déposée dans les dix jours qui suivent l'élection, soit au secrétariat de la section du contentieux du Conseil d'Etat, soit au secrétariat général de la préfecture du département où l'élection a eu lieu. Il en est donné récépissé.

Nommés pour six ans, les conseillers généraux sont renouvelés par moitié tous les trois ans et indéfiniment rééligibles. (Loi de 1871, art. 21).

En cas de vacance par décès, option, démission ou par toute autre cause, les électeurs doivent être réunis dans le délai de trois mois. Toutefois, si le renouvellement légal de la série à laquelle appartient le siège vacant doit avoir lieu avant la prochaine session ordinaire du conseil général, l'élection partielle se fera à la même époque. (art. 22).

Exceptionnellement pour le département de la Seine, le conseil général se compose des membres du conseil municipal de Paris et de membres élus dans les arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux.

SECTION II.

DES SESSIONS DU CONSEIL GÉNÉRAL.

Le Conseil général se réunit deux fois par an en session ordinaire. L'une de ces sessions s'ouvre de plein droit le premier lundi qui suit le 15 août, elle ne peut se prolonger plus d'un mois. L'autre commence également de plein droit le second lundi qui suit le jour de Pâques, elle ne doit pas durer plus de quinze jours. (Loi de 1871, art. 23. Loi du 12 août 1876).

C'est dans la session d'août que sont délibérés les budgets et les comptes. A l'ouverture de cette session, le conseil nomme son bureau ; celui-ci reste en fonctions jusqu'à la session d'août de l'année suivante.

Le conseil général fait aussi son règlement intérieur. Le préfet y a entrée, il est entendu quand il le demande, et assiste aux délibérations, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes. (Loi de 1871, art. 25, 26, 27).

Les séances des conseils généraux sont publiques, en principe. Le président a seul la police de l'assemblée. Celle-ci ne peut pas, du reste, délibérer valablement, si la moitié plus un des membres dont elle doit être composée n'est pas présente (1).

Les votes sont recueillis au scrutin public, toutes les fois que le sixième des membres présents le demande. Néanmoins les votes sur les nominations ont toujours lieu au scrutin secret. Le résultat des scrutins publics énonçant les noms des votants est reproduit au procès-verbal. (Loi de 1871, art. 28 et suivants).

Les procès-verbaux des séances, rédigés par un des secrétaires, contiennent les rapports, les noms des membres qui ont pris part à la discussion et l'analyse de leurs opinions.

Tout électeur ou contribuable du département a le droit de demander la communication sans déplacement et de prendre copie de toutes les délibérations du conseil général, ainsi que des procès-verbaux des séances publiques et de les reproduire par la voie de la presse.

Bien plus, le conseil général doit établir jour par jour un compte rendu sommaire et officiel de ses séances qui est tenu à la disposition de tous les journaux du département dans les quarante-huit heures qui suivent la séance. (Loi de 1871, art. 31, 32. Loi du 29 juillet 1881, art. 68).

Il peut y avoir des sessions extraordinaires convoquées, en cas d'urgence, par un décret du président de la République, ou, sur la demande des deux tiers des membres du conseil, par le préfet. La durée de ces sessions extraordinaires ne peut excéder huit jours. (art. 24).

Si le conseil général se réunissait en dehors des sessions prévues ou autorisées par la loi, ses délibérations seraient nulles et de nul effet. Le préfet en prononcerait la nullité et prendrait toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se séparât immédiatement. (art. 34).

De même, si le conseil légalement réuni s'occupait d'objets hors de sa compétence, ses délibérations seraient annulées par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. (art. 33).

Le conseil général peut être enfin dissous par le pouvoir central,

---

(1) Voir toutefois la loi du 31 mars 1886.

lorsqu'il entre en lutte ouverte contre lui, ou lorsqu'il se met en état de rébellion contre la loi. (art. 35, 36).

Il est en principe interdit aux conseils généraux de se mettre en correspondance les uns avec les autres. Toutefois, s'il est des intérêts communs à plusieurs départements, les conseils qui les représentent sont autorisés à provoquer et à établir entre eux une entente par des conférences où chacun d'eux sera représenté, soit par sa commission départementale, soit par une commission spéciale nommée à cet effet. (Loi de 1871, art. 89, 90, 91).

CHAPITRE II.

DES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL GÉNERAL.

Les attributions du conseil général ont été considérablement élargies par la loi du 10 août 1871. Cette loi ne s'est pas bornée, en effet, à affranchir, en principe, les décisions de cette assemblée de la nécessité d'une autorisation administrative, elle a aussi étendu sa compétence à des matières qui jusqu'alors lui avaient été étrangères.

SECTION I.

DU ROLE DU CONSEIL GÉNÉRAL.

C'est tantôt comme délégué du pouvoir législatif, disait à la chambre des députés le rapporteur de la loi du 10 mai 1838, M. Vivien, tantôt comme représentant légal du département, tantôt enfin comme simple conseil du gouvernement que le conseil général prononce sur les questions qui lui sont soumises. Cette classification serait encore vraie aujourd'hui si des attributions d'un caractère nouveau ne s'étaient pas ajoutées depuis 1838 à celles dans lesquelles le législateur avait voulu à cette époque renfermer le rôle du conseil général. C'est ainsi notamment que le conseil général participe aujourd'hui, d'après la loi du 10 août 1871 article 46 § 25, à l'exercice de la tutelle administrative sur les affaires communales. Quoi qu'il en soit, donnons ici une idée générale des attributions diverses du conseil général.

I. *Le conseil général délégué du pouvoir législatif.*

Comme délégué du pouvoir législatif, le conseil général répartit chaque année, à la session d'août, les contributions directes entre les arrondissements.

Le vote de l'impôt n'appartient qu'au Parlement. Après avoir fixé chaque année la somme totale que devront fournir les contributions directes, les Chambres répartissent cette somme entre les départements. Les conseils généraux répartissent à leur tour la portion afférente à chaque département entre les arrondissements. Ils reçoivent les demandes en réduction de contingent des arrondissements et des communes. Dans cette répartition le caractère des actes du conseil général s'empreint nécessairement d'ailleurs de la souveraineté qui lui est déléguée, il statue souverainement.

II. *Le conseil général représentant légal du département.*

Comme représentant légal du département le conseil général remplit plusieurs fonctions importantes.

1° C'est lui qui administre les biens départementaux.

Ces biens ne forment pas une masse considérable. Ce sont d'abord des routes, des chemins de fer et autres choses dont chacun peut se servir et qui sont affectées à l'usage de tous. Elles constituent le domaine public départemental. Quant au domaine privé du département, il comprend ceux de ses biens dont l'usage n'est pas livré à tout le monde. Ce sont, en grande partie, des édifice s affectés à des services publics, tel que l'hôtel de préfecture, les casernes de gendarmerie, les prisons, etc. Le conseil général délibère sur les différentes affectations des biens du département, sur les acquisitions, les aliénations, les échanges à réaliser, les baux à passer, les travaux à exécuter. C'est le préfet qui réalise et exécute les actes votés par le conseil général.

2° Le conseil général pourvoit, au moyen des ressources particulières du département, à divers intérêts collectifs départementaux, tels que la construction des routes départementales, celle des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, la construction des chemins de fer d'intérêt local, l'assistance publique départementale, le service des aliénés, celui des enfants abandonnés.

Rien n'empêche d'ailleurs le conseil de pourvoir à d'autres besoins

d'ordre matériel, intellectuel ou moral, qui seraient particuliers au département, dans la limite de ses ressources disponibles.

3° Le conseil général est appelé à concourir avec l'Etat et les communes à divers services publics généraux qui intéressent la nation entière, tels que l'instruction publique, les cultes et la gendarmerie.

4° Enfin, le conseil général contrôle l'administration préfectorale. C'est lui qui discute et vote le budget présenté par le préfet et qui reçoit les comptes d'administration de celui-ci. Il envoie directement ses observations au ministre de l'intérieur par l'intermédiaire de son président. Il vérifie aussi, par sa commission, l'état des archives et celui du mobilier appartenant au département.

III. *Le conseil général conseil du pouvoir central.*

Comme conseil du pouvoir central, le conseil général émet des avis et des vœux.

Il doit être consulté sur un certain nombre de questions que la loi détermine et il peut l'être toutes les fois que l'administration le juge utile.

Il peut émettre des vœux dans l'intérêt spécial du département et aussi sur toutes les questions économiques et d'administration générale. Les vœux politiques, c'est-à-dire ceux qui intéressent la forme et la marche du gouvernement, lui sont seuls interdits.

Enfin, le conseil général est appelé à faire des propositions au ministre compétent pour l'allocation de certains crédits ouverts sur les fonds généraux du budget et consistant en secours et subventions.

IV. *Des fonctions de tutelle administrative du conseil général.*

Chargé de contrôler l'administration financière des communes et de plusieurs autres établissements, le conseil général participe à l'exercice de la tutelle administrative. C'est ainsi qu'il régle un certain nombre de questions en matière d'octrois, après délibération du conseil municipal. De même, son assentiment est nécessaire aux hospices et hôpitaux pour porter du quart au tiers la portion de leurs revenus qu'ils ont la faculté d'employer en distribution de secours à domicile. (Loi du 21 mai 1873, art. 7).

V. *Du rôle politique des conseils généraux.*

La loi du 15 février 1872 a donné aux conseils généraux un nouveau caractère. Ils sont éventuellement appelés à remplacer dans certains cas exceptionnels les pouvoirs constitués.

SECTION II.

DE LA FORCE EXÉCUTOIRE DES DÉLIBÉRATIONS PRISES PAR LE CONSEIL GÉNÉRAL.

I. *Généralités.*

Dans l'exercice de ses attributions, le conseil général prend des délibérations, formule des avis, des propositions, des réclamations et des vœux.

Parmi ses délibérations les unes sont définitives et exécutoires par elles-mêmes, les autres ont besoin d'être approuvées par un décret ou par une loi, d'autres enfin sont exécutoires par elles-mêmes sans être définitives, en ce sens qu'elles peuvent être annulées ou suspendues par le gouvernement dans un délai de rigueur que la loi détermine.

Toutes les délibérations du conseil général, avant la loi de décentralisation du 18 juillet 1866, étaient, sans exception, soumises à la nécessité d'une autorisation. Cette autorisation devait être donnée, suivant les cas, par le pouvoir législatif ou par le pouvoir exécutif, par le chef de l'Etat, avec ou sans l'intervention du Conseil d'Etat, ou par les ministres, et même le plus souvent par le préfet, depuis le décret dit de décentralisation du 15 mars 1852. Mais, si les délibérations pouvaient être ainsi sanctionnées ou rejetées, dans aucune hypothèse, elles ne pouvaient être modifiées. Le droit d'initiative était exclusivement réservé au conseil, aucun des actes sur lesquels il était appelé à délibérer ne pouvait être réalisé, en vertu de la loi du 10 mai 1838, sans son consentement.

II. *Des délibérations exécutoires par elles-mêmes.*

Un assez grand nombre de délibérations avaient été affranchies de l'autorisation par la loi du 18 juillet 1866 et déclarées exécutoires par elles-mêmes. Mais la loi du 10 août 1871 est allée encore plus loin et il n'y a plus aujourd'hui que trois cas seulement dans lesquels les délibérations du conseil général sont soumises à la nécessité d'une autorisation législative ou gouvernementale. (Loi de 1871, art. 41, 53). Dans tous les autres cas les délibérations du conseil général sont exécutoires par elles-mêmes sans autorisation préalable.

II. *Du veto suspensif et du pouvoir d'annulation du gouvernement.*

Toutefois, si les délibérations du conseil général sont, en principe, depuis la loi de 1871, exécutoires par elles-mêmes, elles ne constituent pas toutes également des décisions définitives. Il en est, en effet, à l'égard desquelles le gouvernement a été investi, dans l'intérêt d'une bonne administration et à cause de l'importance de leur objet, d'un droit de veto suspensif. L'exécution des délibérations de cette catégorie peut être en conséquence suspendue par un décret motivé du chef de l'Etat dans les trois mois de la clôture de la session. (Loi de 1871, art. 48, 49).

Au reste, toutes les délibérations exécutoires du conseil général, sans exception, celles-là mêmes à l'égard desquelles le gouvernement n'a pas reçu le veto suspensif dont nous venons de parler, peuvent être annulées, à la demande du préfet, pour excès de pouvoir, violation de la loi ou des règlements, par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. La demande d'annulation doit être formée par le préfet dans les vingt jours qui suivent la clôture de la session et il doit être statué sur cette demande dans un délai de deux mois à partir de la notification qui doit en être faite au président du conseil général et au président de la commission départementale. A l'expiration de ce délai, si l'annulation n'a pas été prononcée, la délibération est exécutoire. (Loi de 1871, art. 47).

Au reste, en dehors même des règles qui ont été édictées par la loi de 1871, il est de principe que les parties intéressées peuvent toujours se pourvoir devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux pour lui demander l'annulation des délibérations du conseil général qui seraient entachées d'incompétence ou d'excès de pouvoir. Le recours pour excès de pouvoir est, en effet, nous le savons, général, il s'applique à tous les actes administratifs sans exception.

CHAPITRE III.

DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE.

SECTION I.

NOMINATION, ROLE ET COMPOSITION DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE.

C'est au préfet, nous l'avons vu, qu'est confié en principe le soin de suivre l'exécution des délibérations du conseil général et d'appliquer le budget qui régle les recettes et les dépenses du département. Le conseil examine et discute ensuite les comptes d'administration du préfet.

Mais, tous les ans, à la fin de la session d'août, le conseil général nomme une commission annale de quatre membres au moins et de sept au plus choisis dans son sein. Cette commission a pour mission spéciale de contrôler la gestion du préfet et de veiller, dans l'intervalle des sessions, aux intérêts du département. A l'ouverture de chaque session, elle fait un rapport au conseil sur ses travaux, elle lui soumet les propositions qu'elle croit utiles. On l'appelle *la commission départementale.*

Les fonctions de membre de cette commission sont incompatibles avec celles de maire du chef-lieu de département et avec le mandat de député ou de sénateur.(Loi du 10 août 1871, art 69, 70. Loi du 19 décembre 1876).

La commission départementale est présidée par le plus âgé de ses membres ; elle n'élit que son secrétaire. Elle siége à la préfecture où elle se réunit régulièrement au moins une fois par mois. Elle peut toujours d'ailleurs se réunir aussi fréquemment qu'elle le juge à propos, elle peut même être convoquée extraordinairement par son président ou par le préfet.

Le préfet a le droit d'entrée à la commission départementale comme au conseil général. C'est à lui, en effet, qu'appartient l'instruction et l'exécution des affaires et c'est aussi souvent sur son avis ou même sur sa proposition que la commission prend ses délibérations. Ni le conseil général, ni la commission départementale ne peuvent d'ailleurs, en principe, communiquer avec les agents de l'administration active, autrement que par l'intermédiaire du préfet.

SECTION II.

DES ATTRIBUTIONS DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE.

La commission départementale règle les affaires qui lui sont renvoyées par le conseil général, dans les limites de la délégation qui lui est faite. Elle donne son avis au préfet sur toutes les questions qu'il lui soumet ou sur lesquelles elle croit devoir appeler son attention dans l'intérêt du département. Elle délibère enfin sur toutes les questions qui lui sont déférées par la loi et fait au conseil des propositions et des recommandations sur toutes les affaires départementales. (Loi de 1871, art. 77, 79 § 1).

A l'ouverture de la session d'août, elle présente au conseil, dans un rapport sommaire, ses observations sur le budget proposé par le préfet.

Ses rapports au conseil sont imprimés et distribués, à moins qu'elle n'en décide autrement. (Loi de 1871, art. 79 § 2 et 3).

En vertu des pouvoirs qui lui sont attribués par la loi, la commission départementale, après avoir entendu l'avis ou les propositions du préfet, prend les délibérations suivantes :

1° Elle répartit les subventions diverses portées au budget départemental et dont le conseil ne s'est pas réservé la distribution.

2° Elle partage entre les communes qui ont le plus de besoins, aux termes de l'ordonnance du 30 décembre 1823, les fonds provenant des amendes de police correctionnelle.

3° Elle distribue aussi les fonds provenant du rachat des prestations en nature sur les lignes que ces prestations concernent.

4° Elle détermine l'ordre de priorité des travaux à la charge du département lorsque cet ordre n'a pas été fixé par le conseil général.

5° Elle vérifie l'état des archives et celui du mobilier appartenant au département. (Même loi, art. 81, 82, 83).

La commission départementale peut toujours d'ailleurs se décharger sur un ou plusieurs de ses membres d'une mission relative aux objets compris dans ses attributions. (art. 84).

SECTION III.

DE LA FORCE EXÉCUTOIRE DES DÉLIBÉRATIONS DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE.

Dans les divers cas que nous venons d'énumérer, et dans d'autres encore, la délibération de la commission est exécutoire, lorsqu'il y a accord entre elle et le préfet. S'il y avait désaccord, l'affaire serait renvoyée à la plus prochaine session du conseil général qui statuerait.

Si le désaccord prenait le caractère d'un véritable conflit, ou si encore la commission outrepassait ses pouvoirs, le conseil général devrait être immédiatement convoqué, en session extraordinaire, pour statuer sur les faits qui lui seraient soumis. Le conseil pourrait même, s'il le jugeait convenable, procéder dès lors à la nomination d'une nouvelle commission départementale. (art. 85).

D'autres attributions plus importantes encore ont été également conférées aux commissions départementales, notamment en matière de chemins vicinaux et d'associations syndicales, par les articles 86 et 87 de la loi de 1871. Les délibérations prises par les commissions dans le cercle de ces attributions spéciales doivent être communiquées aux préfets en même temps qu'aux conseils municipaux et aux autres parties intéressées. Elles pourraient être frappées d'appel devant le conseil général pour cause d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits, non seulement par le préfet, mais aussi par les conseils municipaux ou toute autre partie intéressée. (art. 88).

Au reste, ce qui est vrai des délibérations du conseil général, l'est aussi des délibérations de la commission départementale. Ces délibérations peuvent être annulées par un décret rendu dans la forme des réglements d'administration publique lorsqu'elles sont relatives à des objets placés par la loi hors de leur compétence. (art. 33). En outre, toute partie intéressée peut se pourvoir contre elles, par la voie contentieuse, devant le Conseil d'Etat.

Titre III.

De l'arrondissement et du canton.

A la différence du département et de la commune qui sont à la fois des divisions territoriales, des associations locales et des unités administratives investies de la personnalité civile, l'arrondissement n'est, au contraire, comme le district de 179J, qu'une simple circonscription administrative, sans individualité propre, sans personnalité civile. On ne lui reconnaît ni intérêts, ni droits particuliers, son administration s'absorbe dans celle du département, il n'a pas reçu d'organisation spéciale, il n'a ni personnel administratif, ni vie propres.

On agitait, il est vrai, avant la loi du 10 mai 1838, la question de savoir si l'arrondissement n'était pas, comme le département, capable d'acquérir. Mais il a été expressément reconnu lors de la discussion de cette loi que l'arrondissement n'est qu'une division administrative. Il serait donc impossible de lui faire régulièrement une donation. Le seul moyen d'atteindre ce but consisterait à donner au département à la charge pour celui-ci d'affecter à l'arrondissement le produit de la libéralité.

Subdivision de l'arrondissement, le canton n'est comme lui qu'une simple circonscription. Mais, à plusieurs égards, cette nouvelle circonscription est importante.

C'est le canton, nous le savons déjà, qui sert de base à l'élection des conseils généraux. Il y a un conseiller général par canton. Il y a aussi notamment un juge de paix par canton, et le canton se trouve être ainsi une circonscription judiciaire.

Occupons-nous ici des agents et des conseils administratifs qui sont placés au centre des arrondissements. L'administration de l'arrondissement se compose : 1° du sous-préfet ; 2° du conseil d'arrondissement.

CHAPITRE I.

DU SOUS-PRÉFET.

A la tête de chaque arrondissement autre que les arrondissements chefs-lieux de département, se trouve un fonctionnaire qui représente l'administration centrale et qui est nommé par le Président de la République sans condition d'âge ni de diplôme. C'est le sous-préfet.

Comme les subdélégués de l'ancien régime qui recevaient les requêtes des parties pour les transmettre à l'intendant et qui faisaient parvenir aux maires et syndics les ordres de ce dernier, le sous-préfet est surtout aujourd'hui un agent d'information, de surveillance et de transmission. Il n'est qu'un intermédiaire entre les habitants, les maires et le préfet à qui seul appartient, en principe, l'administration du département tout entier.

Le sous-préfet prépare les affaires à soumettre à l'autorité préfectorale, il les instruit et communique au préfet les renseignements qu'il a recueillis. Il lui transmet les pièces avec son avis. S'il devait, en effet, réduire son rôle à celui d'un simple agent de transmission, les perfectionnements qu'a réalisés le service postal depuis le commencement du siècle le rendraient désormais inutile.

Au reste, à la différence du subdélégué qui avait le droit de référer et non celui de décider, le sous-préfet est aussi investi dans certains cas par les lois et règlements d'un pouvoir de décision propre. Il statue définitivement sur quelques affaires. Mais ces affaires dont la nomenclature a été augmentée par le décret de décentralisation du 13 avril 1861, art. 6, sont peu nombreuses. C'est notamment le sous-préfet qui délivre les passe-ports, les permis de chasse. Il préside au tirage au sort et légalise quelques actes, c'est-à-dire qu'il certifie l'authenticité des signatures apposées à ces actes. Il approuve le budget, les comptes et la plupart des délibérations des bureaux de bienfaisance.

Le sous-préfet peut enfin agir et décider par délégation du préfet. Il n'aurait même pas à attendre cette délégation en cas d'urgence et de péril.

CHAPITRE II.

DU CONSEIL D'ARRONDISSEMENT.

SECTION I.

DE LA FORMATION DU CONSEIL D'ARRONDISSEMENT.

Les lois qui régissent les conseils d'arrondissement sont encore aujourd'hui, en principe, celles du 22 juin 1833 et du 10 mai 1838. Ces lois n'ont été, en effet, abrogées par la loi du 18 juillet 1866 et par celle du 10 août 1871 que dans celles de leurs dispositions qui sont relatives aux conseils généraux.

Le conseil d'arrondissement comprend autant de membres que l'arrondissement contient de cantons. Mais il ne peut en avoir moins de neuf. Si l'arrondissement a moins de neuf cantons, on donne à certains cantons le droit d'élire plusieurs conseillers.

Les conseillers d'arrondissement sont élus au suffrage universel et pour six ans, mais tous les trois ans on renouvelle la moitié du conseil.

Pour être éligible il faut, en principe, avoir vingt-cinq ans, demeurer dans l'arrondissement ou y payer une contribution directe et ne pas y remplir une des fonction déclarées incompatibles par les articles 5 et 23 de la loi du 22 juin 1833 (Loi du 3 juillet 1848 art. 4).

Les articles 5 et 12 de la loi du 10 août 1871 ont été déclarés applicables aux élections du conseil d'arrondissement par la loi du 30 juillet 1874, art. 3.

Le contentieux des élections au conseil d'arrondissement appartient au conseil de préfecture. (Loi de 1833 art. 50, 54).

Le conseil de préfecture peut être saisi d'une demande en nullité soit par le préfet, soit par un électeur. Tout membre de l'assemblée électorale a, en effet, le droit d'arguer les opérations de nullité. Si sa réclamation n'a pas été consignée au procès-verbal, elle doit être déposée dans le délai de cinq jours, à partir du jour de l'élection, au secrétariat de la sous-préfecture, et jugée, sauf recours, par le conseil de préfecture dans le délai d'un mois, à compter de sa réception à la préfecture. Le recours au Conseil d'Etat est exercé par la voie contentieuse, jugé publiquement et sans frais.

SECTION II.

DES SESSIONS DU CONSEIL D'ARRONDISSEMENT.

Les sessions du conseil d'arrondissement sont ordinaires ou extraordinaires. Il n'a qu'une session ordinaire par an. Mais cette session se partage en deux parties, l'une qui précède et l'autre qui suit la session d'août du conseil général.

Le conseil est convoqué par le préfet, mais ses sessions doivent être autorisées par le chef du pouvoir exécutif. Il est rentré d'ailleurs en possession du droit de nommer lui-même son bureau et d'arrêter son règlement intérieur. (Loi du 23 juillet 1870)

Les séances ne sont pas publiques, mais tout habitant ou contribuable peut demander communication sans déplacement et prendre copie des procès-verbaux.

Le sous-préfet a entrée dans le conseil, il assiste aux délibérations et est entendu quand il le demande.

Le conseil peut être en outre suspendu ou dissous par le pouvoir exécutif.

SECTION III.

DES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ARRONDISSEMENT.

Au point de vue de ses attributions, le conseil d'arrondissement ne peut être qu'un corps intermédiaire entre les communes et le conseil général, puisque l'arrondissement lui-même n'est, comme nous l'avons vu, qu'une circonscription intermédiaire entre le département, les cantons et les communes. Aussi cette assemblée se présente-t-elle soit comme le délégué du conseil de département auprès des communes, soit comme le représentant des communes auprès du conseil de département.

A ce double titre, le conseil d'arrondissement sous-répartit entre les communes le contingent des contributions directes que le conseil général assigne à l'arrondissement, et si ce contingent est trop élevé, c'est à lui qu'il appartient de réclamer devant le conseil général. De même, lorsque les communes se plaignent d'être surchargées, c'est encore le conseil d'arrondissement qui transmet leurs réclamations avec son avis au conseil général qui statue.

Dans la première partie de sa session ordinaire, le conseil d'arron-

dissement délibère sur les réclamations auxquelles ont donné lieu les répartitions antérieures des contributions directes. Ses attributions sont dans ce cas purement consultatives, elles ont, en effet, seulement pour objet de préparer les délibérations du conseil général. Dans la seconde partie de la même session, dans celle qui suit la session d'août du conseil général, il sous-répartit entre les communes le nouveau contingent qui vient d'être mis à la charge de l'arrondissement.

En dehors de ces attributions exclusivement financières, le conseil peut être appelé, dans certains cas déterminés par la loi, ou lorsque l'administration le juge utile, à donner son avis sur des questions d'intérêt local, telles que l'établissement ou la suppression des marchés et des foires, le classement et la direction des chemins vicinaux de grande communication.

Il peut également donner spontanément son avis sur tous les objets qui réclament l'attention du conseil général et sur lesquels celui-ci est appelé à délibérer, mais seulement, bien entendu, en tant que ces objets intéressent l'arrondissement.

Les avis du conseil sont transmis au préfet par l'intermédiaire du sous-préfet.

Enfin, le conseil d'arrondissement peut émettre des vœux sur tout ce qui intéresse l'arrondissement. Ces vœux sont adressés directement au préfet par le président du conseil.

LIVRE II.

DU PATRIMOINE ET DES FINANCES DU DÉPARTEMENT.

Dès son origine et au moment même de sa création, le département eut, nous l'avons vu, des ressources propres et des charges spéciales. Toutes les propriétés mobilières et immobilières appartenant aux ci-devant pays d'états furent à la vérité attribuées à l'Etat par la loi des 12-17 avril 1791, mais en même temps certaines dépenses étaient imposées aux départements notamment celles relatives aux routes, plusieurs lois les autorisaient à s'imposer des sous et deniers additionnels à l'impôt foncier et à l'impôt mobilier.

La Convention centralisa toutes les dépenses, même les dépenses municipales, mais quand son règne eut pris fin on vit bientôt reparaître la distinction entre les dépenses générales et les dépenses locales dans les lois des 28 messidor an IV, 15 frimaire an VI et 11 frimaire an VII.

La personnalité des départements existait donc, en germe du moins, ils formaient déjà des sociétés locales et de véritables unités administratives ayant des ressources et des besoins spéciaux, des finances propres, lorsque le décret du 9 avril 1812 vint constituer leur patrimoine en leur abandonnant la propriété de certains édifices qui appartenaient auparavant à l'Etat.

Aux termes de ce décret, les hôtels des préfectures et sous-préfectures, les palais de justice et autres bâtiments nationaux affectés au service de l'administration dans l'intérêt du département, cessaient d'appartenir à l'Etat qui ne devait plus pourvoir aux dépenses de leur entretien, et ils devenaient la propriété des départements à charge pour ces derniers de les entretenir et de conserver leur affectation. Les palais où siègent les cours d'appel, à la différence des palais des tribunaux continuèrent néanmoins d'appartenir à l'Etat, car le service auquel ils sont affectés n'est pas un service départemental, il intéresse

tous les départements du ressort. Au reste, dans le cas où le tribunal de première instance et la cour sont installés dans le même édifice, la dépense doit être divisée. Le département ne supporte que la part afférente au tribunal et à la cour d'assises, le surplus reste à la charge de l'Etat.

L'arrondissement lui-même avait été appelé à participer aux concessions d'édifices du décret de 1812, néanmoins la loi du 10 mai 1838 sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement a nettement refusé à cette division administrative la qualité de propriétaire et le caractère de personne morale. Les édifices qui, en vertu du décret précité, seraient occupés dans l'arrondissement par des services publics appartiendraient donc au département.

De même, l'arrondissement n'a ni ressources ni dépenses propres, il n'a pas de budget. La loi du 16 septembre 1807 et le décret du 16 décembre 1811 avaient attribué, il est vrai, aux conseils d'arrondissement le droit de voter des impositions pour les dépenses qui intéressaient spécialement la localité, mais la loi de 1838 a supprimé cette faculté en ce qu'elle tendait à faire de l'arrondissement une association locale, une unité et une individualité administratives distinctes du département, à qui seul la loi nouvelle voulait attribuer définitivement et réserver ce caractère.

De ce que l'arrondissement ne constitue pas une personne morale, de cette incapacité qui est aussi celle du canton, il résulte, comme nous l'avons déjà dit, que le don qui serait fait spécialement à un arrondissement ou à un canton, ne pourrait produire aucun effet s'il ne pouvait pas s'expliquer en faveur du département lui-même.

Occupons-nous successivement du patrimoine et des finances du département. Le patrimoine du département constitue ce qu'on appelle *le domaine départemental.*

Titre I.

Du domaine départemental.

Comme le domaine de l'Etat ou domaine national, le domaine départemental se divise en domaine public et en domaine privé.

Nous ne reviendrons pas d'ailleurs sur la différence essentielle et fondamentale qui sépare le domaine public du domaine privé et sur les conséquences qui en dérivent, nous nous bornerons à renvoyer, à cet égard, aux développements que nous avons donnés dans le précédent volume.

CHAPITRE I.

DU DOMAINE PUBLIC DÉPARTEMENTAL.

Les principaux éléments du domaine public départemental sont, d'une part, *les routes départementales* et, de l'autre, *les chemins de fer d'intérêt local.* Ces deux éléments nous sont déjà connus et nous n'ajouterons rien à ce que nous en avons dit précédemment (1).

Remarquons toutefois que si, d'après la loi du 10 août 1871, art. 46 § 6, c'est au conseil général qu'il appartient de statuer définitivement sur le classement et la direction des routes départementales, sur les projets, plans et devis de travaux, et sur la désignation des services chargés de ces travaux, cette assemblée n'a pas cependant le droit de prendre des délibérations exécutoires sur les plans d'alignement des traverses des routes départementales. Elle doit être seulement appelée à donner son avis sur ces plans avant que le gouvernement les approuve par décrets délibérés en Conseil d'Etat. (Avis du Conseil d'Etat du 15 juillet 1873).

---

(1) Tom. III. Liv. VI. Tit. II.

CHAPITRE II.

DU DOMAINE PRIVÉ DU DÉPARTEMENT.

SECTION I.

DES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DU DOMAINE PRIVÉ DU DÉPARTEMENT.

Le domaine privé du département, comme celui de l'Etat, se divise en domaine corporel et en domaine incorporel. Le domaine corporel se subdivise lui-même en meubles et en immeubles.

Les biens immeubles du domaine corporel comprennent :

1° Les bâtiments qui sont affectés soit à un service public intéressant le département, soit à un service d'utilité départementale. Tels sont, en dehors des palais des tribunaux, des hôtels de préfecture et de sous-préfecture, les casernes de gendarmerie, les prisons départementales, les fermes écoles, les terrains plantés de pépinières.

2° Les immeubles bâtis ou non bâtis qui ne sont affectés à aucun service public et dont le département tire des revenus. Ces biens ne forment pas une masse bien considérable.

3° Les portions du domaine public départemental qui perdent leur nature de choses publiques et qui cessent d'être affectées à l'usage de tous sans passer dans la propriété privée par titre ou prescription.

Le domaine corporel mobilier se compose des meubles meublants qui garnissent les édifices départementaux, hôtels de préfecture, palais de justice, etc. Le mobilier des justices de paix et des tribunaux de simple police est fourni par les communes chefs-lieux de canton.

Les archives départementales sont aussi pour le département une partie de son domaine corporel mobilier. Elles sont même productives de revenus. Les expéditions des pièces qui y sont contenues donnent lieu, en effet, à la perception de sommes qui tombent dans la caisse départementale.

Quant au domaine incorporel du département, il embrasse tous les droits réels, quelle qu'en soit la nature, qui sont pour le département une source de revenus et de profits, et qui ne figurent pas parmi les droits

de propriété mobilière ou immobilière dont l'ensemble constitue son domaine corporel.

Tels sont, par exemple, les droits de péage établis sur les ponts et bacs qui dépendent des routes départementales.

SECTION II.

DE LA GESTION DES BIENS DÉPARTEMENTAUX.

A l'envisager dans son ensemble, la gestion des biens départementaux réunit les divers actes de la vie civile des départements. C'est, nous le savons, le conseil général qui vote ces actes par ses délibérations et le préfet qui les accomplit sous le contrôle de la commission départementale. Nous allons passer successivement en revue l'acquisition, l'aliénation et l'administration de biens départementaux.

I. *Acquisitions.*

Les acquisitions sont à titre onéreux ou à titre gratuit.

Mais, à l'égard des dons et legs faits au département, le décret délibéré en Conseil d'Etat qui est toujours nécessaire, comme nous l'avons vu, pour l'acceptation des dons et legs faits à l'Etat, est remplacé par la délibération du conseil général portant acceptation, c'est-à-dire au fond, qu'il y a dispense de toute autorisation, lorsque la libéralité ne donne lieu à aucune réclamation de la famille.

D'autre part, avant même toute délibération ou autorisation, le préfet peut toujours accepter à titre conservatoire les dons et legs. La décision du conseil général ou du gouvernement qui intervient ensuite a effet du jour de cette acceptation. (Loi du 10 août 1871, art. 53)

Quant aux acquisitions à titre onéreux, elles sont votées définitivement par le conseil général, toutes les fois que les propriétés mobilières ou immobilières qui en sont l'objet ne sont affectées ni aux hôtels de préfecture ou sous-préfecture, ni aux cours d'assises et tribunaux, ni aux écoles normales, ni au casernement de la gendarmerie, ni aux prisons. Dans ces cinq derniers cas, en effet, le pouvoir exécutif serait armé d'un droit de veto suspensif à l'égard de la délibération du conseil. (Loi de 1871, art. 48 § 1, 49).

II. *Aliénations.*

Les ventes, les échanges des propriétés départementales sont également votés par le conseil général qui en règle les conditions, toutes les fois que les propriétés dont il s'agit n'ont pas reçu l'une des cinq affectations que nous venons d'énumérer. Autrement, il y aurait ouverture au droit de veto suspensif du pouvoir exécutif. (Loi de 1871 art. 46).

III. *Administration des biens départementaux.*

A l'égard des biens qui n'ont pas reçu l'une des cinq affectations précitées, le conseil général jouit également du droit de régler comme il l'entend leur destination par des délibérations exécutoires qui peuvent être annulées pour la violation des lois ou des règlements, mais dont l'application ne saurait être aucunement suspendue par le pouvoir central. (Loi de 1871, art. 46 § 4).

Les baux des biens départementaux, quelle qu'en soit la durée, le mode de gestion de ces biens, et les assurances des bâtiments départementaux sont aussi réglés par des délibérations du conseil général. (Loi de 1870, art. 46 § § 2, 3 et 14).

IV. *Travaux départementaux.*

Ce que nous avons dit ailleurs des travaux publics, en général, s'applique, en principe, aux travaux publics entrepris par les départements. Il est, en effet, aujourd'hui unanimement reconnu que le caractère de travaux publics appartient à tous les travaux quels qu'ils soient, nationaux, départementaux, communaux, et même à ceux des établissements publics, toutes les fois qu'ils sont entrepris dans un but d'utilité publique.

Le conseil général statue définitivement sur les projets, plans et devis des travaux à exécuter sur les fonds départementaux et sur les concessions à des associations, à des compagnies ou à des particuliers de travaux d'intérêt départemental. (Loi de 1871, art. 46 §§ 9 et 11).

Les marchés de travaux publics doivent être, en principe, conclus par voie d'adjudication, avec publicité, concurrence et au rabais. Ils ne peuvent être passés à l'amiable et de gré à gré que dans certains cas exceptionnels déterminés par l'ordonnance du 4 décembre 1836 qui a

été reproduite dans le décret réglementaire du 31 mai 1862, et qui s'applique également aux travaux de l'Etat et à ceux des départements.

Qu'il s'agisse enfin de travaux publics généraux, départementaux ou communaux, c'est toujours le conseil de préfecture qui est, comme nous l'avons vu (1), compétent, aux termes de la loi du 28 pluviôse an VIII, pour statuer sur la plupart des contestations.

V. *Marchés de fournitures.*

A la différence des marchés de travaux publics, les marchés de fournitures qui intéressent les départements ou les communes sont de la compétence des tribunaux ordinaires, civils ou de commerce. Ils doivent être, en principe, passés avec publicité et concurrence (2).

VI. *Créances et dettes.*

En faisant naître au profit du département et à son actif des droits de créance, les actes de gestion de ses biens, ventes et baux, achats, etc., peuvent aussi le constituer débiteur. Mais il est de principe que pour obtenir son paiement, le créancier du département, comme le créancier de l'Etat, ne saurait recourir aux voies d'exécution autorisées contre les débiteurs ordinaires, commandement, saisie-exécution, saisie-arrêt ou saisie immobilière. Il doit nécessairement demander que la dette du département soit inscrite à son budget et se pourvoir administrativement à cet effet.

Au reste, si les créances contre l'Etat sont prescrites par le court délai de cinq ans, cette déchéance n'est pas applicable aux créances contre le département.

VII. *Actions judiciaires.*

C'est le préfet qui, en principe, représente le département en justice, mais il ne peut agir qu'en vertu d'une délibération du conseil général. Aux termes de la loi de 1871, art. 46 § 15, c'est, en effet, à cette assemblée qu'il appartient de statuer définitivement sur les « actions à

(1) Tome III. p. 274.

(2) Tome III. p. 390.

intenter ou à soutenir au nom du département, sauf les cas d'urgence, dans lesquels la commission départementale peut statuer ».

Le préfet fait tous actes conservatoires et interruptifs de déchéance.

En cas de litige entre l'Etat et le département, il est remplacé dans l'action intentée ou soutenue au nom du département, par un membre de la commission départementale désigné par elle. (Même loi, art. 54).

Il a été décidé par la Cour de cassation (arrêt du 16 août 1876) que c'est aux tribunaux ordinaires qu'il appartient de connaître des actions dirigées contre le département débiteur et en particulier des contestations relatives au remboursement d'un emprunt départemental.

Aucune action judiciaire, autre que les actions possessoires, ne peut d'ailleurs, à peine de nullité, être intentée contre le département, que si le demandeur a préalablement adressé au préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui est donné récépissé de ce mémoire. En outre, l'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date de ce récépissé, sans préjudice des actes conservatoires. La remise du mémoire interrompt la prescription, si elle est suivie d'une demande en justice dans le délai de trois mois. (Même loi, art. 55).

VIII. *Transactions.*

Les transactions concernant les droits des départements sont réglées par le conseil général. (Même loi, art. 46 § 16).

Titre II.

Des finances départementales.

Les recettes et les dépenses du département, son budget, c'est-à-dire l'état de ses recettes et de ses dépenses, constituent ce qu'on appelle ses finances. Le budget, expression qui nous est revenue d'Angleterre après avoir été importée dans ce pays par la conquête normande, et qui dérive du mot *bouge* ou *bougette*, sac, petit sac ou bourse dans notre vieille langue, c'est, en effet, la situation du trésor, l'état des recettes et des dépenses. Nous allons traiter ici successivement du budget du département, et de la comptabilité départementale.

CHAPITRE I.

DU BUDGET DU DÉPARTEMENT.

Le projet de budget du département préparé et présenté par le préfet doit être communiqué à la commission départementale, avec les pièces à l'appui, dix jours au moins avant la session d'août.

Le budget délibéré par le conseil général est définitivement réglé par décret. Il se divise d'ailleurs en budget ordinaire et en budget extraordinaire. Chaque budget a des recettes et des dépenses.

SECTION I.

DU BUDGET ORDINAIRE.

I. *Recettes.*

Les recettes du budget ordinaire comprennent :

1° Les centimes additionnels ordinaires dont le nombre est fixé par

la loi annuelle des finances. Ces centimes ont une affectation générale et servent à couvrir les dépenses de toute nature des départements.

2° Les centimes spéciaux des chemins vicinaux.

3° Les centimes spéciaux affectés à la confection du cadastre par la loi du 2 août 1829.

4° Les revenus et les produits des propriétés départementales.

5° Le produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives.

6° Le produit des droits de péage des bacs et passages d'eau qui existent encore, depuis la suppression, par la loi du 30 juillet 1880, des ponts à péage sur les routes nationales et sur les routes départementales.

7° La part allouée au département sur le fonds inscrit annuellement au budget du ministère de l'intérieur et réparti par la loi de finances entre les départements, qui, en raison de leur situation financière, doivent recevoir une allocation sur les fonds généraux du budget.

8° Les contingents de l'Etat et des communes pour le service des aliénés et des enfants assistés, et toute autre subvention applicable au budget ordinaire.

9° Le contingent des communes et autres ressources éventuelles pour le service vicinal et pour les chemins de fer d'intérêt local.

II. *Dépenses.*

Les dépenses ordinaires sont obligatoires ou facultatives. Sont obligatoires :

1° Les dépenses de loyer, s'il y a lieu, mobilier et entretien des hôtels de préfecture et de sous-préfecture.

2° Les dépenses du service départemental de la justice, c'est-à-dire le loyer, l'entretien, le mobilier et les menues dépenses des cours d'assises, des tribunaux civils et des tribunaux de commerce, ainsi que les menues dépenses des justices de paix ; les autres dépenses relatives à ces justices restent à la charge de la commune chef-lieu de canton.

3° Les dépenses de l'instruction primaire, savoir, d'aprés l'article 3 de la loi du 19 juillet 1889 sur les dépenses ordinaires de l'instruction primaire publique et les traitements du personnel de ce service :

1° L'indemnité, dite départementale, attribuée aux inspecteurs primaires par l'article 23 de la même loi du 19 juillet 1889 et qui ne peut être inférieure à 200 francs;

2° L'entretien et, s'il y a lieu, la location des bâtiments des écoles normales;

3° L'entretien et le renouvellement du mobilier de ces écoles et du matériel d'enseignement;

4° Le loyer et l'entretien du local et du mobilier destinés au service départemental de l'instruction publique;

5° Les frais de bureau de l'inspecteur d'académie;

6° Les imprimés à l'usage des délégations cantonales et de l'administration académique;

7° Les allocations aux chefs d'atelier, contremaîtres et ouvriers chargés par les départements de l'enseignement agricole, commercial ou industriel, dans les écoles primaires de tout ordre et dans les écoles régies par la loi du 11 décembre 1880.

4° Le casernement ordinaire des brigades de gendarmerie.

5° Les frais d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires, les frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes du jury.

6° L'acquittement des dettes et condamnations exigibles contre le département.

Si le conseil général négligeait ou refusait d'inscrire au budget départemental un crédit suffisant pour l'acquittement de ces diverses catégories de dépenses, il y serait pourvu, au moyen d'une contribution particulière portant sur les quatre contributions directes et établie, soit par un décret dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi des finances et qui est ordinairement de deux centimes, soit par une loi si la contribution devait excéder ce maximum. Le décret devrait d'ailleurs être rendu dans la forme des règlements d'administration publique et inséré au bulletin des lois.

Toutes les dépenses départementales autres que celles que nous venons d'énumérer sont facultatives. Il est pourvu à quelques-unes, notamment à celles qui sont relatives aux chemins vicinaux, par des centimes spéciaux, mais, en cas d'excédant, ces centimes, malgré leur affectation spéciale, pourraient être employés à l'acquittement des autres dépenses.

Au reste, le montant de toutes les dépenses facultatives n'est définitivement arrêté que par le décret qui fixe le budget départemental.

SECTION II.

DU BUDGET EXTRAORDINAIRE.

En ce qui concerne le budget extraordinaire, les recettes seules sont prévues par la loi. Elles comprennent :

1° Le produit des centimes extraordinaires votés annuellement par le conseil général dans les limites déterminées par la loi de finances ou autorisés par des lois spéciales ;

2° Le produit des emprunts;

3° Les dons et legs ;

4° Le produit des biens aliénés ;

5° Le remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées ;

6° Toutes les recettes, subventions et fonds de concours accidentels et extraordinaires.

Dans le budget ordinaire doivent figurer les dépenses et les recettes ordinaires, dans le budget extraordinaire les dépenses et les recettes extraordinaires. Mais, à part l'affectation des centimes spéciaux aux dépenses spéciales et celle des centimes extraordinaires aux dépenses extraordinaires, recettes ordinaires ou extraordinaires peuvent être employées au paiement de toutes les dépenses ordinaires ou extraordinaires. C'est ainsi que quelques-unes des recettes extraordinaires peuvent être attribuées à des dépenses ordinaires et des recettes ordinaires à des dépenses extraordinaires.

Toutefois, si le conseil général avait épuisé toutes ses ressources à des dépenses extraordinaires avant de pourvoir aux dépenses ordinaires, cette mauvaise administration aurait à compter avec le droit de contrôle de l'autorité supérieure, car le budget départemental est, nous l'avons dit, soumis à la nécessité d'une approbation et d'un règlement définitif par décret du chef de l'Etat.

En refusant d'approuver le budget, le chef de l'Etat ne peut d'ailleurs que le rejeter en bloc et le renvoyer devant le conseil général pour que cette assemblée réunie en session extraordinaire ait à délibérer sur les modifications qui paraissent nécessaires. Il ne peut apporter lui-même aucun changement aux allocations budgétaires. Il n'a que le droit d'inscrire d'office les dépenses obligatoires en établissant par voie de conséquence les centimes nécessaires pour y pourvoir, et aussi, dans les cas extraordinaires, la faculté de dissoudre au besoin le con-

seil général si cette asssemblée négligeait de pourvoir aux intérêts essentiels du département.

CHAPITRE II.

DE LA COMPTABILITÉ DÉPARTEMENTALE.

Le comptable chargé du recouvrement des ressources éventuelles du département est tenu de faire, sous sa responsabilité, toutes les diligences nécessaires pour la rentrée de ces produits. Les rôles et états des produits sont rendus exécutoires par le préfet et par lui remis au comptable.

Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires. (Loi de 1838, art. 22. Loi de 1871, art. 64).

Les dépenses départementales sont mandatées par le préfet qui est tenu d'adresser à la commission départementale, au commencement de chaque mois, l'état détaillé des mandats de paiement qu'il a délivrés pendant le mois précédent, concernant le budget départemental.

Les dépenses ne peuvent être ordonnancées que jusqu'au 31 mai de la deuxième année de l'exercice et elles doivent être payées avant le 30 juin. Si le mandat n'était pas présenté à cette époque, le paiement ne pourrait plus être fait que sur un nouveau mandat.

Les crédits ouverts et les fonds votés au budget qui n'ont pas été employés dans le cours de l'exercice sont *libres et disponibles*, ou simplement *reportés*, suivant que la dépense à laquelle ils étaient affectés ne peut plus être faite ou se trouve seulement retardée.

Dans ce dernier cas, ce qui reste à dépenser est reporté sur l'exercice suivant, en conservant la même destination. Les fonds à reporter sont même l'objet d'un budget spécial qu'on appelle budget en report et qui, préparé par le préfet, est arrêté par le ministre de l'intérieur sans le vote du conseil général. Le concours de cette assemblée ne saurait être, en effet, aucunement nécessaire, puisqu'il s'agit uniquement de dépenses déjà votées par elle et dont l'exécution seule a été retardée.

Les fonds libres sont cumulés, suivant la nature de leur origine, avec les ressources de l'exercice en cours d'exécution, pour recevoir l'affecta-

tion nouvelle qui pourra leur être donnée par le conseil général dans le budget rectificatif de l'exercice courant. (Loi de 1866, art. 9. Loi de 1871, art. 63).

C'est le trésorier-payeur général qui réalise à la fois, comme comptable, les recettes et les dépenses. Mais il ne peut payer que sur les mandats délivrés par le préfet, dans la limite des crédits ouverts par les budgets du département. En sa qualité de comptable en deniers, le trésorier-payeur général rend ses comptes de gestion à la Cour des comptes.

Le préfet n'est pas un comptable de deniers puisqu'il n'a aucun maniement de fonds; mais il doit compte, en sa qualité d'ordonnateur, de son administration, et ce compte, c'est au conseil général qu'il le rend.

Les comptes d'administration du préfet doivent être communiqués d'abord, avec les pièces à l'appui, à la commission départementale, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août.

Le conseil général les examine ensuite et ses observations sont adressées directement par son président au ministre de l'intérieur.

Provisoirement arrêtés par le conseil général, les comptes du préfet sont définitivement réglés par décret.

Définitivement réglés, les budgets et les comptes du département sont rendus publics par la voie de l'impression. (Loi de 1871, art. 65, 66 et 67. Loi de 1838, art. 23 et suiv.).

LIVRE III.

DES ÉTABLISSEMENTS DÉPARTEMENTAUX D'ASSISTANCE PUBLIQUE.

L'assistance publique est, en principe, communale, c'est-à-dire qu'elle est une charge de la commune et s'exerce dans des établissements communaux, hôpitaux et hospices, bureaux de bienfaisance, bureaux d'assistance ; mais elle peut aussi être donnée dans des établissements généraux de bienfaisance entretenus par l'Etat. De plus, dans certains cas exceptionnels, elle est en totalité on en partie à la charge du département. Il en est ainsi notamment en ce qui concerne les aliénés et les enfants assistés dont nous allons nous occuper ici successivement.

CHAPITRE I.

DES ÉTABLISSEMENTS D'ALIÉNÉS.

SECTION I.

HISTORIQUE.

A Rome, suivant ce que nous apprennent les jurisconsultes Ulpien et Macer (1), les aliénés qui n'étaient pas soignés et gardés par leur famille devaient être enfermés dans des prisons publiques lorsqu'ils constituaient un danger pour la sécurité générale. Les gouverneurs de province

(1) Lois 13 et 14 *de officio præsidis*. *D. 1, 18.*

étaient chargés d'assurer cette sécurité et de veiller en même temps à ce que les droits sacrés de l'humanité fussent respectés, même dans la personne des insensés. Il en fut de même autrefois chez nous ; on enfermait les fous furieux et ils étaient détenus par les soins de l'autorité publique.

Lorsqu'il cessa d'être permis aux seigneurs d'incarcérer leurs vassaux sans formes de justice, on eut recours à l'autorité supérieure. Des lettres de cachet que délivraient les intendants ordonnaient l'internement des individus dont la présence au milieu de la société était réputée dangereuse, et les cavaliers de la maréchaussée, exécuteurs des volontés royales, procédaient à leur arrestation. On ne distinguait pas toujours suffisamment d'ailleurs, à ce point de vue, entre les fous irresponsables et les véritables malfaiteurs.

La loi du 16-24 août 1790, sur l'organisation judiciaire, titre XI, article 3, confia à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté, et une autre loi du 19 juillet 1791, art. 15, établit des peines contre ceux qui laisseraient divaguer les insensés ou les furieux. D'autre part, aux termes de l'article 510 du Code civil, le conseil de famille d'un aliéné interdit devait arrêter qu'à défaut de traitement à domicile cet aliéné serait placé dans une maison de santé et même dans un hospice. Mais, jusqu'en 1838, sauf une exception et en dehors de l'hospice de Charenton qui était entretenu aux frais de l'Etat, il n'y eut pas d'établissements publics spécialement créés pour la garde des aliénés et les soins à leur donner en vue de leur guérison.

SECTION II.

LOI DU 30 JUIN 1838.

Il fallait pourvoir à la fois à la sécurité de la société et à la protection de la personne des aliénés. A cet effet une loi du 30 juin 1838 sur les établissements d'aliénés, qui se lie étroitement à la loi du 10 mai de la même année sur les attributions des conseils généraux, décida qu'en cas d'insuffisance des ressources de l'aliéné ou de sa famille, les dépenses relatives à son entretien figureraient parmi les dépenses ordinaires et par conséquent obligatoires du département. Elle obligea en conséquence chaque département à voter la création d'un établissement d'aliénés ou à traiter avec un établissement préexistant.

« Chaque département, dit l'article premier de cette loi, est tenu d'avoir un établissement public spécialement destiné à recevoir et soigner les aliénés, de traiter, à cet effet, avec un établissement public

ou privé, soit de ce département, soit d'un autre département. Les traités passés avec les établissements publics ou privés doivent être approuvés par le ministre de l'intérieur. »

En outre, aux termes de l'article 2 de la même loi, les établissements privés consacrés aux aliénés furent placés sous la surveillance de l'autorité publique. Nul ne put être admis à diriger ou à former un établissement de cette nature, sans l'autorisation du gouvernement. Des réglements d'administration publique déterminèrent les conditions auxquelles devaient être accordées les autorisations, les cas où elles pourraient être retirées, les obligations auxquelles seraient soumis les établissements autorisés.

Il résulte de ces dispositions, qui sont toujours en vigueur, que le traitement et l'assistance publique des aliénés ne constituent pas seulement un service départemental, mais que cette assistance, au lieu d'être purement facultative comme toute assistance publique en général, est en outre obligatoire, c'est-à-dire qu'elle constitue exceptionnellement un droit pour l'assisté dont les ressources sont insuffisantes.

SECTION III.

DES HOSPICES DÉPARTEMENTAUX D'ALIÉNÉS.

Les hospices publics départementaux destinés à recevoir des aliénés ne doivent pas être confondus avec les établissements privés ayant la même destination. Les premiers forment des personnes morales distinctes du département, mais placées sous sa dépendance. C'est le préfet qui les représente en contractant et en plaidant. Ils ont un directeur nommé par l'administration centrale et qui préside à leur administration intérieure, ainsi qu'à la gestion de leurs biens et revenus, sous sa responsabilité, mais les pouvoirs de ce directeur ne dépassent pas ceux d'une simple administration. (Ordonnance du 18 décembre 1839, art. 6.)

Auprès de lui a été placée une commission administrative chargée de le surveiller et de le contrôler. Cette commission est nommée par le préfet, mais elle n'a qu'un rôle purement consultatif. Elle est simplement appelée à donner son avis, sans que son assentiment soit exigé comme condition indispensable des actes de gestion, mais seulement à titre de formalité.

Aux termes de l'ordonnance du 18 décembre 1839, art. 4, les commissions consultatives sont appelées, en effet, « *à donner leur avis* sur le régime intérieur, sur les budgets et les comptes, sur les actes relatifs à l'administration, tel que le mode de gestion des biens, les projets de

travaux, les procès à intenter et à soutenir, les transactions, les emplois de capitaux, les emprunts, les ventes ou échanges d'immeubles, les acceptations de legs ou de donations, les pensions à servir, s'il y a lieu, les traités à conclure pour le service des malades. »

Les conseils généraux règlent définitivement les recettes et dépenses des établissements d'aliénés appartenant au département.

La dépense de l'aliéné n'est d'ailleurs à la charge du département qu'en cas d'insuffisance des ressources de l'aliéné lui-même ou de ceux qui lui doivent des aliments, et sauf le concours de la commune de son domicile. De plus, les hospices qui, avant la loi de 1838, entretenaient des aliénés, seraient également tenus à contribuer à la dépense de l'aliéné, sous réserve, en cas de contestation, de la décision du Conseil de préfecture. (Loi de 1838, art. 26 à 28).

SECTION IV.

DU PLACEMENT DES ALIÉNÉS DANS UNE MAISON DE SANTÉ.

C'étaient seulement les aliénés interdits qui, aux termes de l'article 510 du Code civil, devaient être placés par les soins de leur conseil de famille, dans une maison de santé et même dans un hospice. Le Code gardait le silence à l'égard des aliénés non interdits. Il en résultait qu'en dehors des cas où l'administration, dans l'intérêt de la sécurité publique, plaçait d'office un fou non interdit dans une maison de santé ou un hospice, on ne pouvait, en principe, faire interner un aliéné qu'à la condition d'obtenir un jugement qui en prononçât l'interdiction. Or, les procédures par lesquelles il faut passer pour arriver à l'interdiction d'une personne sont compliquées et pénibles. Elles ont, il est vrai, pour objet d'empêcher qu'on enlève injustement à un interdit l'exercice de ses droits, mais elles peuvent avoir pour résultat de surexciter violemment le malade et de divulguer une infirmité que les familles ont intérêt à tenir secrète. Aussi, au lieu d'y recourir, les parents d'un aliéné préféraient-ils souvent, sous l'empire du Code civil et avant la loi du 30 juin 1838, placer leur malade, même malgré lui, sans procédure ni jugement, dans une maison de santé ou d'aliénés, au mépris du grand principe de l'inviolabilité de la liberté individuelle. Malgré l'illégalité de cet usage, l'autorité le tolérait cependant parce qu'il était utile à l'aliéné lui-même dont il favorisait la guérison. Mais la liberté individuelle réclamait des garanties; il fallait une loi qui réglementât la matière, prît les aliénés sous sa protection et tout en donnant satisfaction aux exigences légitimes de la sécurité publique prévînt les abus et principalement les séquestrations arbitraires.

Cette loi fut celle du 30 juin 1838.

Elle décida que les établissements dont elle faisait une institution départementale seraient destinés à recevoir des aliénés interdits ou non interdits et qu'en dehors des aliénés dont le placement dans ces établissements serait ordonné dans l'intérêt de l'ordre public par l'autorité compétente, ceux-là mêmes pourraient y être reçus dont l'état moral ne compromettrait point l'ordre public ou la sûreté des personnes. Mais, dans ce dernier cas, l'admission ne devait avoir lieu qu'à des conditions spéciales réglées par le conseil général et approuvées par le ministre.

Ainsi, il y a deux sortes de placements dans les maisons d'aliénés, les placements d'office et les placements volontaires. Les placements d'office sont ordonnés par le préfet. En cas d'urgence constatée par un certificat de médecin, ils peuvent l'être aussi par le maire, mais ce dernier est tenu d'en référer dans les vingt-quatre heures au préfet qui statue de suite. Les ordres du préfet doivent être motivés et énoncer les circonstances qui les ont rendus nécessaires.

En ce qui concerne les placements volontaires, la demande d'admission de l'aliéné doit indiquer les noms, profession, âge et domicile de la personne qui la forme et de celle dont le placement est demandé, ainsi que le degré de parenté ou la nature des relations existant entre elles. Cette demande doit être en outre accompagnée d'un certificat de médecin constatant l'état mental de la personne à placer et d'une pièce propre à établir l'identité de cette personne. En cas de danger imminent, la loi dispense du certificat de médecin, mais le placement ne peut alors être fait que dans un établissement public.

Une fois l'aliéné dans la maison de santé, la loi prend toute une série de mesures et de précautions ayant pour objet de prévenir ou de faire cesser promptement toute atteinte à la liberté individuelle qui se couvrirait du prétexte de l'aliénation mentale. Elle multiplie à cette fin les formalités et les garanties.

C'est ainsi qu'elle reconnaît à l'interné lui-même, à son tuteur ou curateur et à ses parents et amis, le droit de se pourvoir devant le tribunal du lieu où se trouve l'établissement. Ce tribunal ainsi saisi devrait faire les vérifications nécessaires pour s'assurer de l'état de la personne séquestrée et il pourrait à toute époque, après les vérifications, ordonner la sortie immédiate.

D'autre part, la loi impose à des fonctionnaires de l'ordre administratif et judiciaire l'obligation de visiter à des intervalles déterminés les établissements d'aliénés publics ou privés et d'y recevoir les réclamations des personnes qui y sont placées. Ces fonctionnaires sont le préfet et les personnes spécialement déléguées à cet effet par lui ou par le

ministre de l'intérieur, le président du tribunal, le procureur de la république, le juge de paix et le maire de la commune. Mais, il a été constaté qu'en fait les visites prescrites n'avaient pas lieu, et l'insuffisance du système de garanties organisé par la loi de 1838 en faveur de la liberté individuelle est aujourd'hui généralement reconnue.

SECTION V.

DE LA GESTION DES BIENS DES ALIÉNÉS PLACÉS DANS UNE MAISON DE SANTÉ.

L'aliéné non interdit qui est interné dans une maison de santé n'a, d'après la loi de 1838, ni tuteur, ni subrogé-tuteur. C'est la commission administrative ou de surveillance de l'établissement public où il est placé qui gère provisoirement ses biens par l'intermédiaire de celui de ses membres qu'elle désigne. Les parents et le conjoint de l'aliéné, le ministère public et la commission administrative elle-même peuvent du reste demander que la gestion des biens de l'aliéné soit de préférence confiée à un administrateur provisoire nommé par le tribunal après délibération du conseil de famille.

Quand l'aliéné est placé dans un établissement privé, ses biens, à défaut de commission administrative, sont toujours gérés par un administrateur provisoire que nomme le tribunal. Celui-ci d'ailleurs confie d'ordinaire la gestion des biens de l'aliéné à son héritier présomptif en même temps qu'il donne à sa personne un curateur spécial choisi en dehors des héritiers présomptifs.

Ce curateur a pour mission de veiller : 1° à ce que les revenus du malade soient employés à adoucir son sort et à accélérer sa guérison ; 2° à ce que le malade soit rendu au libre exercice de ses droits aussitôt que sa situation le permettra.

CHAPITRE II.

DES ENFANTS ASSISTÉS.

SECTION I.

DES ENFANTS QUI ONT DROIT A L'ASSISTANCE PUBLIQUE.

L'assistance des enfants abandonnés, comme celle des aliénés, est à la fois obligatoire et en partie départementale.

Les enfants dont l'éducation est ainsi confiée à l'assistance publique sont :

1° Les enfants trouvés, c'est-à-dire, d'une part, les enfants nés de pères et mères inconnus et déposés aux hospices, et, d'autre part, les enfants nés à l'hospice de femmes admises à y faire leurs couches.

2° Les enfants délaissés par des pères et mères connus qui les avaient d'abord élevés.

3° Les orphelins pauvres.

Parmi les enfants assistés figurent encore les enfants des filles mères que ces mères gardent près d'elles, et même les enfants légitimes de mères indigentes. Mais cette dernière catégorie d'enfants assistés est secourue à domicile.

SECTION II.

DROITS ET OBLIGATIONS DES HOSPICES DÉPOSITAIRES ENVERS LES ENFANTS ABANDONNÉS.

C'est le préfet qui règle le mode et les conditions d'admission des enfants trouvés dans les hospices, c'est à lui qu'il appartient de déclarer dépositaire d'un enfant abandonné tel ou tel hospice de son département. Les enfants abandonnés restent d'ailleurs sous la direction des hospices où ils ont été placés jusqu'à leur majorité ou leur émancipation. Il y a la plus étroite analogie entre les obligations et les droits des hospices envers eux et ceux des père et mère envers leurs enfants.

Une loi du 15 pluviôse an XIII (4 février 1805) et le décret du 19 janvier 1811 confèrent la tutelle des enfants admis dans les hospices aux commissions administratives des hospices dépositaires. Cette tutelle est soumise aux règles ordinaires. L'hospice perçoit en outre les revenus que peut avoir l'enfant jusqu'à sa sortie de l'établissement, à titre d'indemnité des frais de nourriture et d'entretien. Il est également investi d'un droit à la succession de l'enfant, lorsqu'aucun héritier ne se présente.

Ces liens ne sont pas rompus lorsque l'enfant, pour entrer en apprentissage, quitte l'hospice avant sa majorité. C'est l'hospice qui continue à être pour lui ce que la famille est pour les autres enfants.

Les enfants trouvés doivent être mis en nourrice aussitôt que faire se peut. Ils reçoivent une layette et restent en nourrice ou en sevrage jusqu'à l'âge de six ans. Arrivés à cet âge, tous les enfants, autant que

faire se peut, doivent être mis en pension chez des cultivateurs ou des artisans. Lorsqu'ils ont accompli l'âge de douze ans, ils doivent aussi, autant que possible, être mis en apprentissage, les garçons chez des laboureurs ou des artisans, les filles chez des ménagères, des couturières ou autres ouvrières, ou dans des fabriques et manufactures. Ceux des enfants qui ne pourraient être mis en pension ou en apprentissage, les estropiés, les infirmes continuent à être élevés dans l'hospice. Des ateliers y sont établis pour les occuper. (Décret du 19 janvier 1811, art. 77, 8, 9, 10, 17 et 20).

SECTION III.

DE LA DÉPENSE DES ENFANTS ASSISTÉS.

Le préfet règle les tarifs des mois de nourrice et de pension, les indemnités aux nourriciers et gardiens, le prix des layettes et vêtures. (Décret du 25 mars 1852).

Le conseil général de son côté détermine la part des dépenses des enfants assistés à mettre à la charge des communes et les bases de la répartition à faire entre elles. (Même décret). Mais, d'après la loi du 5 mai 1869, art. 5, le contingent des communes ne saurait excéder le cinquième des dépenses extérieures.

Les dépenses du service des enfants assistés se divisent, en effet, en dépenses intérieures, en dépenses extérieures, et en dépenses d'inspection et de surveillance.

Les dépenses intérieures comprennent : 1° les frais occasionnés par le séjour des enfants à l'hospice ; 2° les dépenses des nourrices sédentaires; 3° les layettes. Les dépenses extérieures comprennent : 1° les secours temporaires destinés à prévenir ou à faire cesser l'abandon ; 2° les frais de nourrice et de pension ; 3° les frais de vêtures ; 4° les frais de maladie et d'inhumation des enfants placés en nourrice ou en apprentissage. Quant aux dépenses d'inspection, elles ont pour objet les traitements et frais de tournées des inspecteurs et sous-inspecteurs ainsi que tous les frais occasionnés par la surveillance du service.

Le décret du 19 janvier 1811 mettait exclusivement à la charge des hospices dépositaires les dépenses dites intérieures, ce qui imposait à ces établissements une gêne regrettable. Des réclamations s'élevèrent contre cet état de choses. Aussi, après avoir établi une classification

nouvelle des dépenses dites intérieures et des dépenses dites extérieures, la loi du 5 mai 1819, relative aux dépenses du service des enfants assistés, décida-t-elle que les dépenses intérieures se répartiraient désormais uniquement entre l'Etat pour un cinquième et le département pour les quatre autres cinquièmes, de telle sorte que les hospices dépositaires seraient complètement déchargés.

En ce qui concerne les dépenses extérieures, les communes y contribuent pour un cinquième, et le département pour l'excédant. La totalité des frais d'inspection et de surveillance est à la charge de l'Etat.

L'ADMINISTRATION LOCALE



LA COMMUNE

L'ADMINISTRATION LOCALE.

LA COMMUNE

LIVRE PRÉLIMINAIRE.

La commune est à la fois, comme le département, une circonscription territoriale, et une unité administrative distincte, ayant ses besoins et ses ressources propres. Mais, à la différence du département qui n'est, comme l'arrondissement, qu'une création artificielle de la loi, la commune constitue, au contraire, une association naturelle. Elle est la société de ceux qui, rapprochés par le fait de leur habitation sur un même point du territoire, trouvent dans ce rapprochement même des intérêts communs et identiques. En consacrant législativement l'existence de l'association communale, les pouvoirs publics ne créent donc pas cette association, ils ne font que la reconnaître. Si la famille est antérieure à la société civile, on peut dire également que la commune précède l'Etat. Première forme de la société humaine, elle s'est développée par la force des choses. Les hommes ont commencé par se grouper sur certains points pour cultiver la terre ; des besoins communs les avaient réunis, de leur réunion naquirent pour eux des intérêts communs.

Comme la société elle-même, la commune est donc, pour ainsi dire, de droit naturel, aucune loi écrite ne l'a fondée. Elle est née spontanément du besoin qui pousse les hommes à s'associer et à s'unir pour suppléer à leur faiblesse. Son origine se perd dans la nuit des temps. Aussi connaît-on à peine les commencements des communautés et on a été quelquefois jusqu'à dire qu'elles avaient existé de tous les temps du monde. Quoi qu'il en soit, il ne sera pas sans intérêt de retracer brièvement les origines et les destinées du régime communal dans notre pays.

Titre I.

Les origines du régime municipal.

CHAPITRE I.

L'ANCIEN DROIT.

SECTION I.

LA COMMUNE URBAINE.

1. *Emancipation des villes.*

C'est à Louis VI, dit le Gros, qu'on attribuait autrefois l'institution des communes et cette affirmation se retrouve dans la Charte de 1814. Mais Augustin Thierry, dans les lettres sur l'histoire de France qu'il publia en 1819, soutint, au contraire, que les libertés municipales avaient été conquises les armes à la main par des insurrections triomphantes dont il présentait le dramatique tableau.

Certaines villes réussirent, il est vrai, par la force, à s'affranchir complètement du joug de leur seigneur. Mais il ne faudrait pas généraliser cette affirmation. La révolution qui donna aux villes leurs libertés fut plus pacifique souvent ; elle s'opéra simplement par un développement de germes préexistants.

A la fin de l'occupation romaine, sur le sol qui est devenu la France, tous les habitants, depuis la concession du droit de cité qui leur avait été faite par Caracalla, étaient, en effet, devenus en masse des citoyens romains. Toutes les villes jouissaient ainsi de l'organisation municipale qui avait constitué autrefois le privilège exceptionnel et exclusif des cités romaines. Toutefois cette organisation n'était plus qu'une forme vide ; les municipes avaient en réalité perdu toute autonomie, toute indépendance. Réduits à un rôle purement fiscal, les sénateurs municipaux ou décurions avaient été les premiers à déserter leur office et il se rencontrait des curies qui ne comptaient plus qu'un ou deux membres. Bientôt les curies elles-mêmes, après la conquête des Francs, ne tardèrent pas à disparaître.

Mais si la forme qu'avait revêtue la liberté municipale des Romains était ainsi destinée à ne pas se conserver et se perpétuer chez nous, il n'en fut pas de même, on peut le penser, de cette liberté elle-même. Les villes conservèrent toujours en effet, la force et avec cette force l'indépendance que leur donnait l'agglomération de leurs habitants.

Dans le *mallum* ou les *plaids*, c'est-à-dire dans les audiences ou assemblées où se prenaient, à l'époque franque, les décisions administratives et judiciaires et auxquelles la population entière était convoquée, c'étaient, d'autre part, des échevins, c'est-à-dire des notables tirés de la population urbaine qui rendaient la justice (1). Ces échevins devaient être choisis par le comte ou officier royal avec le concours et l'assentiment des habitants, ils représentaient ainsi naturellement ceux-ci et constituaient une sorte de représentation populaire. Pour que l'on vît renaître avec l'autonomie des villes, le régime municipal lui-même, il suffisait donc que les attributions des échevins et la part qu'ils étaient appelés à prendre à l'administration fussent notablement étendues. Aussi est-ce principalement sous la forme d'échevinages que se manifestèrent, avec l'émancipation des villes, aux douzième et treizième siècles, les libertés nouvelles et les constitutions municipales renaissantes.

Ces constitutions et les chartes qui les octroyaient furent d'ailleurs habituellement concédées par les seigneurs, quelquefois généreusement et gratuitement, plus souvent à bons deniers comptants.

La féodalité avait besoin d'argent. Elle faisait de grandes dépenses pour ses guerres incessantes et les expéditions lointaines des croisades. Joinville lui-même en témoigne lorsqu'il raconte dans ses mémoires qu'avant de partir pour la croisade où il accompagna Saint Louis il alla dans la cité de Metz où il laissa, dit-il, « grand foison de sa terre en gage » à des bourgeois enrichis et prêteurs d'argent. Les habitants des villes s'enrichissaient, en effet, par le travail, tandis que les seigneurs féodaux s'appauvrissaient. Avides de sécurité, ils désiraient se soustraire à l'arbitraire seigneurial, obtenir un état plus stable et plus régulier pour leurs intérêts, ils achetaient des franchises.

Quant à la part que prit la royauté à l'émancipation des villes, on l'exagérait beaucoup en rapportant à Louis-le-Gros la fondation des communes.

---

(1) Les capitulaires prescrivaient la tenue de trois plaids par an. Ces trois plaids furent l'origine des *trois plaids annaux* qui se tinrent dans certaines seigneuries, jusqu'à la fin de l'ancien régime, pour l'administration de la justice, et auxquels tous les vassaux du seigneur étaient tenus de se rendre.

Nos rois, dans le domaine royal, firent, en effet, tout ce qui se faisait ailleurs : ils concédèrent gratuitement quelquefois, quelquefois aussi à prix d'argent, des libertés municipales. Ils furent toujours du reste assez forts pour empêcher l'émancipation complète, et assez sages pour accorder aux bourgeois les franchises les plus indispensables. Aussi, dans le domaine royal, aucune ville ne conquit son indépendance par voie d'insurrection.

Hors de ses domaines, la royauté fut également appelée à intervenir dans l'émancipation des villes en raison des principes du droit féodal sur l'abrégement du fief. C'était, en effet, une règle constante qu'un vassal ne pouvait pas abréger son fief, diminuer les droits et les avantages qui y étaient attachés, sans le consentement du suzerain auquel ce fief devait dans certains cas faire retour. Pour abréger un fief, il fallait donc au détenteur de ce fief, le consentement de tous les suzerains de qui il le tenait, en remontant de degré en degré, jusqu'au roi, le haut suzerain du royaume et par qui tous les fiefs étaient censés avoir été primitivement concédés. Or, les seigneurs possédaient leurs seigneuries comme des fiefs. Aussi, lorsqu'ils concédaient des privilèges à une ville de leur domaine et comprise dans leur fief, ils abrégaient ce fief et diminuaient ses droits : une confirmation royale devenait nécessaire. La royauté ne refusa jamais cette confirmation, elle se montra toujours favorable à l'émancipation des villes. Elle avait, en effet, intérêt à ce que la féodalité fût affaiblie et ses droits amoindris.

Au reste, en confirmant les libertés obtenues, nos rois en devenaient en quelque sorte les garants, ils s'en constituaient les gardiens, et c'est ainsi que se cimenta chez nous une alliance indissoluble entre la bourgeoisie des villes et la royauté, dans la guerre que celle-ci ne se lassa pas de poursuivre avec une persévérante énergie contre l'aristocratie féodale, à l'effet de réunir les attributs dispersés de sa puissance, et de tenir les hauts barons en échec permanent.

II. *Autonomie des villes affranchies.*

Un nombre considérable de chartes octroyant des libertés aux villes furent les résultats de l'émancipation des communes. Ces résultats varièrent, d'ailleurs, comme les moyens employés ; les libertés obtenues furent plus ou moins larges.

Certaines villes eurent le droit de s'administrer elles-mêmes à peu près complètement. Telles étaient celles qui avaient obtenu leur liberté par voie d'insurrection et dont la charte présentait le caractère d'un

traité de paix conclu entre les bourgeois révoltés et le seigneur forcé de subir la loi qui lui était imposée. Ces villes furent *les villes de communes*. La commune n'a pas seulement du reste comme nos municipalités contemporaines le privilège de nommer ses magistrats et de faire la police dans son enceinte. Les magistrats n'ont pas seulement le pouvoir de faire des lois municipales analogues aux arrêtés réglementaires de nos maires. Son autonomie est plus entière. Elle est investie, sur tous ses membres, du droit de haute, moyenne et basse justice; elle a son pilori, sa potence, son bourreau. Elle a le droit de paix et de guerre, comme un baron souverain : elle a sa milice, dont font partie tous les citoyens en âge de porter les armes, elle a son enceinte fortifiée pour la défendre contre l'ennemi du dehors, son hôtel de ville, sa cloche municipale et sa tour du beffroi, du haut de laquelle le guetteur veille sur ce qui se passe dans la campagne.

A côté des communes, d'autres villes restèrent sous le gouvernement de quelque officier seigneurial ou royal, mais leur bourgeoisie fut associée, dans une plus ou moins large mesure, au gouvernement de la cité. Des officiers municipaux choisis parmi les habitants y exerçaient leur autorité concurremment avec les officiers seigneuriaux ou royaux. Ils étaient quelquefois appelés à rendre la justice civile et criminelle, mais, au criminel, ils n'avaient que la moyenne et la basse justice. La haute justice était réservée aux agents du seigneur qui avaient seuls le droit de prononcer les mutilations ou la peine capitale.

Il y eut aussi des villes qui furent encore moins favorisées. L'officier seigneurial ou royal y garda tout le pouvoir, elles obtinrent seulement l'exemption de certains droits et des garanties contre les abus du pouvoir seigneurial. Elles eurent désormais des coutunes pour déterminer les rapports des habitants et du seigneur, spécialement en ce qui concernait le paiement des redevances, et comme ces coutumes étaient écrites, elles constituèrent une règle qui mit les habitants à l'abri des vexations et de l'arbitraire. La position de ces villes fut ainsi améliorée, mais, à la différence des autres villes affranchies, elles ne participaient en aucune manière à leur gouvernement; elles restèrent, sans *self-government*, sous l'autorité exclusive du préposé seigneurial ou royal, bailli, vicomte ou prévôt.

L'autonomie des villes affranchies variait donc comme les circonstances qui avaient accompagné leur émancipation. Cette autonomie était plus ou moins complète. La variété ne fut pas moins grande dans les formes du régime municipal lui-même. Toutefois on retrouve partout certains traits communs. C'est ainsi que les magistrats municipaux portent

partout dans le nord le nom d'échevins (1). Le premier d'entre eux est le *major*, *mayeur* ou *maire*. Il y a aussi un corps municipal ou conseil, formé le plus souvent par les échevins; quelquefois même on rencontre plusieurs conseils juxtaposés, un grand et un petit conseil, un conseil des échevins et un conseil des jurés. Les jurés rendent la justice, le grand conseil est convoqué pour les affaires graves, le petit conseil se réunit pour les affaires courantes, ordinaires. Tous ces conseils sont électifs, mais les procédés d'élection diffèrent. Enfin, la cité entière, l'assemblée générale des bourgeois est quelquefois convoquée par le beffroi municipal dans les circonstances extraordinaires.

III. *Décadence des libertés urbaines.*

Le mouvement d'émancipation des villes se ralentit au treizième siècle. La Royauté parut plus préoccupée alors d'étendre son autorité que de favoriser le développement des autonomies locales. Mais ce fut surtout le quatorzième siècle qui vit s'arrêter l'extension des communes et se réduire la puissance de celles qui s'étaient formées. L'essor de la démocratie qui se produisit alors compromit à la fois les libertés politiques de l'Etat et les libertés des communes. Celles-ci épuisées d'argent, fatiguées de discordes, en proie à la banqueroute et à la guerre civile, finirent par supplier le roi de se faire le liquidateur de leurs dettes et de leur indépendance.

Le déficit des finances communales avait amené la banqueroute et la banqueroute l'intervention du roi. Celui-ci limita l'autonomie financière des communes, en leur défendant de faire des emprunts, de lever des taxes, d'aliéner leurs domaines sans son autorisation, et en soumettant leur comptabilité au contrôle de sa Chambre des comptes. Gardien de la paix publique, le roi avait eu aussi souvent à intervenir dans les luttes qui s'engageaient à l'occasion des élections municipales entre les hauts bourgeois et le petit peuple. Il en profita pour ôter aux communes le droit d'élire leurs magistrats, confisquer leur souveraineté, et les réduire en un mot à la condition des villes qui n'avaient jamais été complètement affranchies de son autorité.

A partir du quinzième siècle, les communes ont perdu toute indépendance militaire, leurs milices et leurs officiers sont subordonnés aux officiers royaux. D'autre part, les prévôts et les baillis surveillent au

(1) Dans le midi les officiers municipaux prennent souvent, à partir du douzième siècle, le titre *de consuls*.

nom du roi qu'ils ont mission de représenter la gestion des affaires communales, et la doctrine des cas royaux qu'ont introduite les légistes et qui réserve aux juges royaux certaines causes plus importantes, d'essence plus régalienne, restreint de plus en plus la compétence des juridictions municipales. En 1579, l'ordonnance de Blois consomma à cet égard la décadence des anciennes communes. Elle fit, en effet, défense à leurs magistrats de connaître des affaires criminelles, les réduisant ainsi à la police municipale et à la gestion des intérêts de la ville, car elles étaient déjà précédemment exclues, depuis le commencement du siècle, de toute participation à l'exercice de la justice civile.

La politique que suivait ainsi la royauté, à l'égard des villes, était en apparence contradictoire. D'une part, en effet, elle restreignait avec persévérance et énergie les libertés anciennes dont les villes de communes étaient déjà en possession, et, d'autre part, elle continuait cependant à accorder des libertés nouvelles aux villes qui n'en avaient pas encore. La contradiction toutefois n'était qu'apparente. Toutes les villes n'avaient pas, en effet, obtenu la même condition pendant les XIIe et XIIIe siècles. Quelques-unes n'avaient que des libertés très humbles. Les villes de communes jouissaient, au contraire, d'une autonomie excessive, qui, si elle eût été maintenue, aurait fait de la France ce qu'elle fit de l'Italie, une réunion de petites républiques indépendantes, qui, livrées et abandonnées à elles-mêmes, sans règle et sans contrôle, dégénérèrent en gouvernements tyranniques. Il n'était donc pas dans la nature des libertés municipales de subsister avec une aussi grande indépendance; elles étaient régulièrement appelées à se renfermer dans les limites de ce qui est la sphère légitime de l'activité municipale. C'est ainsi que le régime municipal qui devait prévaloir par toute la France fut un régime commun de libertés tempérées s'exerçant sous la *tutelle administrative*, c'est-à-dire sous la surveillance de l'administration royale.

IV. *La tutelle administrative.*

La tutelle administrative subordonne l'efficacité des actes de l'administration locale à l'approbation du pouvoir central. Ses origines sont anciennes. Elles remontent au droit romain lui-même. Après l'établissement de l'Empire, les magistrats municipaux des Romains, les curies elles-mêmes, se virent, en effet, soumis en toutes choses au contrôle des fonctionnaires qui gouvernaient au nom de César l'Italie et les provinces. Inscrites dans les lois romaines, les règles de la tutelle administrative devaient, sous l'influence des légistes, passer dans

notre pratique, avec une telle rapidité, qu'au treizième siècle déjà Beaumanoir lui-même les proclame, dans un livre où il prétend cependant se tenir en dehors du droit romain et n'exposer que la pure coutume française (1).

Ce fut en contrôlant la gestion financière des villes que la Royauté commença à s'immiscer dans leurs affaires. Cette ingérence ne fit que s'accroître avec le temps. En 1629, Louis XIII interdit les dépenses excessives des banquets et autres fêtes que les magistrats municipaux prodiguaient aux dépens de la cité. Plus tard, Colbert fit pour la centralisation administrative, ce qu'avait fait Richelieu pour la centralisation politique. Un édit de 1668 fut rendu sous son inspiration pour prévenir quelques-uns des abus financiers dont souffraient les villes par le fait de leurs magistrats. Un autre édit de 1683 régla plus exactement encore les budgets municipaux. Il fut interdit, en dehors des cas extraordinaires, de faire des aliénations de biens ou de revenus communaux, de contracter des emprunts. Tout emprunt dut être autorisé par l'intendant. Enfin, l'édit de 1687 défendit aux magistrats d'engager aucun procès au nom de la cité sans avoir obtenu l'assentiment du même fonctionnaire. Bientôt les moindres dépenses durent être approuvées par lui. On était presque arrivé dès lors au terme du grand mouvement de centralisation qui depuis la fin du XIII[e] siècle caractérise toute notre histoire et qui avait eu principalement pour objet de protéger par l'action puissante et tutélaire de la royauté les intérêts et les droits individuels contre tous les abus de la force.

V *Les maires perpétuels.*

Dans ces limites, l'intervention de la royauté était légitime, mais il était naturel que les villes conservassent l'élection de leurs magistrats (2), et elles auraient pu la conserver sans danger. Ce fut un motif d'ordre fiscal et non un mobile administratif ou politique qui la leur fit enlever.

Les guerres de la seconde partie du règne de Louis XIV avaient mis le trésor royal dans de grands embarras et on cherchait sans cesse de nouveaux expédients pour en sortir. La création d'offices que la couronne mettait en vente fut, on le sait, dans les temps modernes,

(1) Les coutumes de Beauvoisis.

(2) Domat, *Les lois civiles dans leur ordre naturel*, titre XVI, sect. IV, 4.

l'une de ces ressources extraordinaires, auxquelles la royauté aimait à recourir quand le besoin d'argent devenait plus pressant. Mais, à cette époque, on avait usé et abusé de ce moyen, les offices avaient été multipliés, il y en avait dont les titulaires n'exerçaient leurs fonctions que pendant un semestre ou tous les trois ans, c'étaient des offices semestriels ou triennaux, et on ne trouvait plus de fonctions publiques à ériger en titres d'offices. Ce fut alors qu'un édit de 1692 imagina de transformer les fonctions municipales elles-mêmes en offices vénaux. Les magistrats élus furent supprimés et remplacés dans tout le royaume par des maires perpétuels et des assesseurs qui étaient nommés par le roi, mais qui devaient lui acheter leurs offices. Les charges municipales devenaient ainsi vénales comme les offices de judicature et de finances. Il y eut même, dans une seule ville, plusieurs maires alternatifs.

Cette mesure n'était d'ailleurs qu'un pur expédient de fiscalité. On permit aux villes, qui désiraient conserver le droit d'élire leurs magistrats, d'acheter les offices qu'on y créait. C'est ce que firent les villes riches pour ne pas se voir administrées par des inconnus qui avaient acheté du roi le droit de gérer leurs finances et de rendre la justice. Mais quand elles s'étaient ainsi épuisées pour racheter les offices créés et rétablir les choses sur leur ancien pied, un édit postérieur supprimait de nouveau les élections et remettait en charges vénales les fonctions municipales. Sous le règne de Louis XV, l'élection fut ainsi supprimée et rétablie à plusieurs reprises. Néanmoins, dans les temps qui précédèrent immédiatement la révolution, la vénalité était encore le régime des emplois municipaux. Un édit de 1771 l'avait rétablie.

Au reste, parmi les villes qui avaient pris le parti de racheter leurs offices, quelques-unes s'étaient bornées à racheter ceux à l'élection desquels elles tenaient le plus. Le régime municipal était donc loin d'être uniforme par toute la France sur ce point. Telle magistrature qui avait ici le caractère d'un office vénal se recrutait ailleurs par l'élection ; dans la même ville certaines magistratures étaient éligibles tandis que d'autres consistuaient des charges patrimoniales.

VI. *L'organisation municipale de 1765.*

Avant le rétablissement des offices en 1771 et peu après que l'élection eut été rendue aux villes, un édit de mai 1765 eut pour objet d'introduire l'uniformité dans le régime municipal. L'émancipation des villes, en effet, n'avait pas eu partout les mêmes résultats et elles

n'avaient pas toutes reçu la même organisation intérieure. Le régime municipal d'une ville émancipée variait donc suivant la charte qui l'avait établi et réglé, et chaque charte d'affranchissement donnait à la ville affranchie une organisation différente. Toutefois, s'il y avait ainsi des diversités dans les détails, le fond se retrouvait partout à peu près le même. C'est ce qui devait permettre de ramener ces variétés à l'unité. D'autre part, depuis l'ordonnance de Blois de 1579, les attributions des villes de communes elles-mêmes, celles qui avaient été autrefois le plus largement dotées, se trouvaient réduites à la gestion de leurs intérêts économiques et à la police municipale. Toutes les villes étaient en outre également soumises à la tutelle administrative.

D'après l'édit de 1765, il dut y avoir dans chaque cité un corps municipal ou corps de ville. Ce corps se composait, dans les villes de 4,500 habitants et au-dessus, d'un maire, quatre échevins, six conseillers, un syndic receveur, et un secrétaire greffier. Le nombre des échevins et conseillers était moindre dans les villes d'une population inférieure. Les échevins, les conseillers, le syndic receveur et le secrétaire greffier devaient être élus au scrutin dans une assemblée de notables. Cette assemblée nommait également trois candidats parmi lesquels le roi choisissait le maire.

Au reste, l'organisation municipale de 1765 nous offre deux traits remarquables. Le maire se présente déjà dans cette organisation avec le double carractére qu'il a conservé jusqu'à nos jours. Il est à la fois l'homme du roi et l'homme de la ville, comme les maires d'aujourd'hui sont à la fois les élus de leurs concitoyens et les agents du pouvoir central. D'autre part, les finances de la ville ne sont plus administrées par le corps municipal tout entier, elles sont confiées à un syndic receveur, agent comptable et responsable de sa gestion, spécialement astreint à un cautionnement.

Quelques années après que l'édit de 1765 avait établi l'uniformité du régime municipal, l'édit de 1771 supprima les élections et rétablit la vénalité des offices municipaux. L'opinion publique ne cessa pas de réclamer dès lors la liberté des élections municipales.

SECTION II.

LA COMMUNE RURALE.

I. *Les origines des communautés rurales.*

Le mouvement d'émancipation des villes aux XIIe et XIIIe siècles s'étendit aux campagnes. Un grand nombre de chartes qui af-

franchissaient toute une population rurale de serfs furent alors concédées. Les préambules de ces chartes invoquent quelquefois un motif religieux. D'autres trahissent l'influence du droit romain dont elles reproduisent la maxime que l'esclavage est une institution contre nature, en la détournant cependant de son acception primitive. Jamais, en effet, les jurisconsultes romains ne se sont élevés jusqu'à l'idée que l'esclavage est une institution contraire au droit naturel dans le sens que nous donnons aujourd'hui à ces expressions ; pour eux l'esclavage était seulement contraire à la condition de l'homme vivant dans la liberté d'un état de nature qui aurait précédé l'état social. D'autres chartes enfin paraissent avoir été inspirées par un mobile d'intérêt.

En octroyant la charte, le seigneur se propose surtout de rendre plus prospères les populations qui dépendent de lui. C'est ainsi que les serfs furent progressivement affranchis de la mainmorte. Pour les vilains, le progrès consista à fixer d'une manière invariable par des chartes écrites les droits de taille et de corvées auparavant arbitraires. Mais, après comme avant leur affranchissement, serfs et vilains n'eurent, en principe, ni droits de souveraineté, ni liberté politique, ni magistrats, ni juridictions propres, ils restèrent gouvernés et administrés par des seigneurs qui conservèrent sur eux tous leurs droits de justice et de police. A ce point de vue, une différence profonde séparait les habitants d'une ville de commune, qui formaient une sorte de république au milieu du royaume, des simples habitants d'une campagne affranchie. Néanmoins, malgré l'étroite subordination dans laquelle les populations rurales se trouvaient, en général, vis-à-vis de leurs seigneurs, il y eut autrefois chez nous quelque participation de ces populations à la gestion de leurs intérêts. Elles eurent, elles aussi, dans une certaine mesure, leur autonomie, leur *self government*.

De tous temps, en effet, les biens non occupés par les habitants sont restés dans l'indivision pour l'usage et l'intérêt de la communauté. Déjà, à l'époque gallo-romaine, les bourgs et les villages eux-mêmes participaient au régime municipal. Ils avaient un territoire et un patrimoine propres, des magistrats et un conseil distincts de ceux du chef-lieu auquel ils ressortissaient et vis-à-vis duquel ils se trouvaient d'ailleurs, malgré leur autonomie, dans une certaine dépendance. Mais, après la chute de l'Empire romain, à la suite des invasions et de la conquête des barbares, les bourgs et les villages, par l'effet du morcellement de la souveraineté et des chartes d'immunité, tombèrent dans le lot de quelque seigneur qui y exerça pour son compte les attributs du pouvoir souverain, la justice et la police, et perçut à son profit les redevances fiscales assises sur les personnes et les choses du territoire. Bientôt, isolés et perdus sans défense dans les campagnes, les hommes libres

eux-mêmes se virent contraints de se donner comme serfs à un seigneur pour obtenir sa protection, et ils tombèrent ainsi dans les liens du servage qui attira à lui la population rurale tout entière. Assujettis au droit de mainmorte en vertu duquel ils n'avaient pas d'autre héritier que leur seigneur, taillables et corvéables, n'ayant pas d'autre juge entre eux et leur seigneur fors Dieu, les serfs se trouvaient au dernier degré de l'échelle féodale. Au-dessus d'eux étaient les vilains. Ce qui distinguait le vilain du serf c'est qu'il avait été affranchi de la mainmorte, mais, comme les serfs, les vilains étaient soumis à la puissance du seigneur et à sa justice, ils étaient eux aussi des hommes de *poëste*, comme les serfs, ils payaient des tailles et étaient assujettis à des corvées. C'est ainsi que les habitants des campagnes devaient rester placés, jusqu'en 1789, sous l'autorité de seigneurs justiciers, ayant la police et le gouvernement de leur seigneurie, et il ne semble pas que dans un pareil régime les bourgs et villages aient pu conserver quelque chose de leur antique autonomie.

Ce fut longtemps cependant dans des assemblées générales de tous les habitants, tenues en plein air, que le seigneur ou ses officiers rendirent la justice et présidèrent à l'administration civile, entourés d'assesseurs qui étaient pris et choisis dans le sein de la population avec son assentiment. De même, lorsque les communautés rurales, malgré les envahissements du régime féodal, réussirent à conserver tout ou partie de leur antique patrimoine, elles durent avoir aussi, pour la gestion de ce patrimoine, des assemblées générales dans lesquelles s'agitaient les questions relatives aux intérêts communs.

Ces assemblées se rencontrent jusque dans les temps les plus éloignés et les plus obscurs du Moyen-Age. Elles se trouvaient en harmonie avec nos plus anciennes traditions, car, au témoignage de Tacite, chez les Germains, c'étaient les peuplades qui se gouvernaient elles-mêmes et la population entière prenait part à la délibération. De même, chez nous, les assemblées que nécessitait l'administration des intérêts économiques du village se tinrent dans un lieu accessible à tous, ordinairement sur la place de l'église qui fut plantée d'arbres pour les abriter des rayons du soleil. Les sages, les anciens, les notables habitants avaient d'ailleurs dans ces réunions, comme dans celles où se rendait la justice, une autorité et une influence considérables.

Les serfs eux-mêmes pouvaient ainsi s'assembler pour la gestion de leurs intérêts et la défense de leurs droits. Ils étaient également appelés à assister le seigneur ou ses officiers dans l'administration de la justice, et la plupart des chartes qui leur furent octroyées à la fin du Moyen-Age, en consacrant des droits qui leur appartenaient depuis longtemps déjà sans doute, et tout en les laissant sous la tutelle du juge seigneurial,

leur garantirent la faculté de se réunir pour pourvoir à leurs intérêts et nommer des procureurs chargés d'en prendre soin.

C'est ainsi qu'à côté des *villes de communes* on vit apparaître au Moyen-Age la *communauté* des habitants d'une même localité. De nombreux actes publics nous montrent des villages intervenir ainsi, pendant les XIIe et XIIIe siècles, sous le titre de communauté, avec des droits propres, et une existence distincte. La volonté de la majorité, au témoignage de Beaumanoir (1), obligeait la minorité à se soumettre aux charges communes, à celles qui avaient pour objet l'entretien des choses dont la perte aurait été au détriment de tous. Chacun devait y contribuer suivant ses moyens et personne n'aurait été admis à se soustraire aux dépenses qu'elles entraînaient. Nul ne pouvait sortir de la communauté rurale sans quitter la localité.

Au reste, les communautés rurales ne furent d'abord qu'une simple association sans caractère public. Elles s'étaient formées en dehors de toute intervention du législateur, sous la pression de la nécessité, des besoins et des intérêts. Elles n'avaient ni part de souveraineté dans le système féodal, ni juridiction, ni droits écrits, et la portion d'autonomie et d'indépendance dont elles jouissaient sous l'autorité de leur seigneur fut plutôt un fait qu'un droit, ou un régime légal. Il devait en être ainsi jusqu'à la Révolution.

Au XVIe siècle cependant des droits nouveaux sont reconnus aux communautés. Elles envoient, dans certaines provinces, des représentants aux assemblées où se rédigent les coutumes, et elles sont aussi appelées à nommer des délégués, qui, après avoir formulé dans des cahiers, les remontrances des gens du plat pays, éliront des députés chargés de porter l'expression de ces remontrances aux Etats Généraux. La Royauté se fit dès lors aussi un devoir de protéger les communautés rurales contre leurs seigneurs, et contre elles-mêmes. Mais, il ne semble pas qu'en prenant en main les intérêts des villages, elle ait obéi d'abord à une autre préoccupation qu'au désir de rendre plus faciles l'établissement et la perception des impôts qui pesaient principalement sur leurs habitants. Ce fut seulement, au cours du dix-huitième siècle, qu'elle consentit à distraire une portion des ressources qu'elle tirait des campagnes pour les consacrer à leurs besoins économiques et matériels.

En dehors de la sollicitude dont les entoura ainsi le pouvoir central, deux autres causes principales ont d'ailleurs contribué au développement des communautés rurales : l'établissement des impôts royaux,

(1) Beaumanoir, I. 365.

et la nécessité de pourvoir à l'entretien de l'église paroissiale. En demandant des subsides aux communautés, la royauté leur donna, en effet, le droit de s'assembler pour procéder à la répartition et à la levée de ces subsides. Les tailles se répartirent par paroisse, et la solidarité de tous les habitants assura leur perception. Les communautés rurales devinrent dès lors nécessairement des institutions destinées à garantir le paiement de l'impôt. D'autre part, à partir du treizième siècle, les décimateurs cessèrent de subvenir à l'entretien d'une partie de l'église et cet entretien fut mis par la jurisprudence à la charge des habitants. Ceux-ci eurent ainsi à s'assembler et à lever des tailles pour réparer l'église qui leur servait en quelque manière de maison communale et dont le clocher était le beffroi de la communauté. C'est sous le toit de l'église que se tenaient au besoin les réunions populaires, c'est là que se publiaient au prône, ou à l'issue de la messe, les actes de la vie civile. La vie communale semblait d'ailleurs se confondre, à cette époque, avec la vie paroissiale ; le village était quelquefois appelé paroisse, les assemblées de paroisse étaient des assemblées de communauté et les marguilliers remplissaient parfois les fonctions d'agents municipaux.

C'est ainsi que, jusqu'au XVIII[e] siècle, les marguilliers furent souvent chargés d'exécuter, dans les communautés villageoises, les ordres de l'autorité civile supérieure. On les voit, d'autre part, au XVI[e] siècle, à l'époque de la rédaction des coutumes, figurer dans les assemblées de baillage où se réunissaient les délégués des trois ordres pour examiner, discuter et fixer les termes de ces lois locales. Ils étaient appelés, au même titre que les mayeurs ou les procureurs fondés des habitants et autres délégués du tiers état des communautés, à émettre leur avis sur le projet, et plusieurs des procès-verbaux de rédaction qui nous ont été conservés mentionnent leur présence sous les dénominations variées de marguilliers, proviseurs de l'église, procureurs de fabrice, fabriciers ou fabriqueurs.

II. *Les syndics.*

Le plus souvent, les communautés d'habitants eurent, pour les représenter et gérer leurs intérêts, des agents ou *syndics* spécialement nommés et choisis par elles. Le nom de *syndic*, qui est d'origine romaine, avait d'ailleurs une signification générale et il s'appliquait sans distinction à tous les mandataires ou gérants d'une corporation ou association quelconque. Le syndic des communautés rurales devait être nommé dans des assemblées tenues en présence du seigneur ou de son juge « de par

le seigneur justicier et par l'accord de tout le commun, » disait Beaumanoir, dans les coutumes de Beauvoisis, I. 365. Mais, à la différence des maires ou échevins des villes de communes, il n'était pas un magistrat, il n'avait ni justice, ni police, c'était un simple agent qui n'avait d'autorité que celle qu'il tirait du mandat qui lui était confié. Aussi le nom de procureur accompagna-t-il d'ordinaire, jusqu'à la fin du XVIIe siècle, le nom de syndic, sous cette forme *procureur-syndic.*

Ce fut dans des assemblées générales de la communauté que les syndics continuèrent à être élus et choisis jusqu'à la fin de l'ancien régime. A la différence des villes dont on avait supprimé les assemblées, sous prétexte qu'elles étaient souvent tumultueuses, et où la vénalité des offices qui s'étendait de proche en proche avait remplacé l'élection des magistrats, la communauté rurale conserva, en effet, jusqu'à la fin, avec ses assemblées, le droit d'élire ses syndics et ses principaux agents.

Défense fut faite par une ordonnance de Louis XIII de janvier 1629, art. 209, aux gentilshommes et gouverneurs « de troubler et empêcher les habitants des paroisses à la nomination de leurs syndics. »

Louis XIV, il est vrai, après avoir déjà créé par un édit de 1692, dans les campagnes elles-mêmes, des offices de maires royaux, essaya également d'établir dans chaque paroisse, à titre d'office, un syndic perpétuel qui y remplirait les fonctions du syndic électif. Des prérogatives et des exemptions, des gages mêmes étaient attribués aux nouveaux offices pour les mieux vendre. Mais, malgré ces avantages, les paysans qui n'étaient pas riches ne se présentèrent point partout pour les acheter. Bon nombre de localités conservèrent ainsi l'élection de leurs syndics, jusqu'à ce que l'édit de 1717, en supprimant les syndics perpétuels et la vénalité des fonctions municipales, rétablit toutes les communautés dans leur antique droit d'élection. Au XVIIe siècle et au commencement du XVIIIe, tous les villages n'ont pas d'ailleurs leurs syndics. Ceux-ci, lorsqu'on les rencontre, ne sont pas toujours permanents. Ils n'exercent que des fonctions passagères et transitoires. C'est seulement au milieu du XVIIIe siècle qu'on en trouve partout.

Les intendants, se substituant aux juges seigneuriaux dans un droit que ceux-ci avaient parfois exercé, s'arrogèrent d'ailleurs peu à peu dès lors le pouvoir de révoquer, de nommer d'office, et même de confirmer les syndics. Ils n'usèrent toutefois de ce pouvoir exorbitant que dans les circonstances exceptionnelles qui paraissaient nécessiter et légitimer leur intervention. C'est ce qui avait lieu notamment quand les habitants divisés nommaient plusieurs syndics. Au lieu de laisser

à la justice ordinaire dont l'intervention eût été coûteuse et la décision lente à intervenir le soin de statuer sur la validité de l'élection, l'intendant prononçait, en effet, lui-même, cassait l'élection contestée, et frappant les électeurs d'une sorte de déchéance, pourvoyait directement au remplacement de l'élu. Mais, si l'intervention de l'intendant fut souvent utile, elle ne fut pas toujours exempte d'arbitraire. Aussi demandait-on avec instance, en 1789, que le droit des paroisses de nommer leurs syndics fût mis au-dessus de toute atteinte.

Le syndic dont l'intendant confirme les pouvoirs, qu'il nomme et révoque aussi parfois, nous apparaît ainsi, au XVIII[e] siècle, avec des attributions d'une double nature. Il n'est plus seulement, comme à l'origine, le mandataire, l'organe naturel de la communauté, il est aussi l'homme, l'agent de l'administration supérieure. Celle-ci le charge notamment des fonctions relatives à la levée des impôts, au recrutement de la milice, à l'exécution des corvées royales pour les routes, etc., etc.. Elle le fait marcher à son gré et, s'il se rend coupable de négligence dans l'accomplissement des ordres qu'il a reçus, il peut être frappé de lourdes amendes et même contraint par corps.

Ainsi exposé aux rigueurs de l'intendant, le syndic avait encore à compter avec le seigneur dont il était le justiciable et avec les habitants qui pouvaient lui réclamer des dommages-intérêts. Il recevait des indemnités et quelques avantages. Mais ces privilèges ne suffisaient point à compenser les charges auxquelles il était assujetti et on a pu dire, avec raison, des syndics qu'ils étaient les véritables valets de la paroisse. Aussi le recrutement de ces agents communaux présentait-il parfois de grandes difficultés. On dut plus d'une fois recourir à la contrainte contre ceux qui refusaient, sans excuse légitime, d'accepter des fonctions plus onéreuses que profitables. Les habitants les plus influents usaient de leur crédit pour faire retomber sur d'autres une charge qu'on évitait quelquefois alors avec autant de soin qu'on en met aujourd'hui à rechercher les fonctions municipales, et à la veille de la Révolution, on signalait les avantages qu'il y aurait à augmenter les prérogatives, l'autorité et le prestige des syndics, de manière à ce que les citoyens recommandables ne dédaignassent pas d'en remplir les fonctions.

Ce fut pour réaliser ce vœu que dans l'organisation municipale que décréta la Constituante, la tenue des registres de l'état civil qui était auparavant confiés au curé et quelques-unes des attributions de police du juge seigneurial furent réunies, dans le lot des attributions du maire, aux anciennes fonctions municipales des syndics.

Fonctionnaires et agents de l'administration supérieure, investis à ce titre d'un caractère public, les syndics succédèrent aux seigneurs et à

leurs officiers, dans le droit de convoquer et de présider les assemblées générales de la communauté, lorsque l'autorité royale eut définitivement acquis dans les campagnes, au XVIII[e] siècle, la prépondérance sur l'autorité seigneuriale. Plusieurs arrêts du Conseil défendirent même dans la seconde moitié de ce siècle, aux officiers de la justice seigneuriale de s'arroger le droit de convoquer les assemblées et d'y assister autrement que comme habitants. Le droit de convocation se trouva ainsi exclusivement réservé au syndic, mais celui-ci ne pouvait pas se dispenser de l'exercer, lorsqu'il en était requis par le général des habitants.

III. *Les assemblées générales des habitants.*

Les communautés rurales conservèrent ainsi, jusqu'aux dernières années de l'ancien régime, leurs assemblées générales. Les dimanches, à la sortie de la messe ou des vêpres, les chefs de famille se réunissaient sous le porche ou sur la place de l'église pour y délibérer sur les affaires communes. Le syndic présidait, exposait la question qui devait être mise en discussion ou indiquait l'élection à laquelle il y avait lieu de procéder. C'est dans des assemblées de cette nature que les lois et les avis de l'autorité étaient publiés à une époque où le plus grand nombre des habitants ne savaient pas lire.

Les assemblées générales devaient être, au reste, tenues dans un lieu ouvert à tous. La cloche ou le tambour y appelait les habitants et le sergent les indiquait à haute voix à la sortie de l'église. Dans les affaires importantes, les habitants devaient être en outre convoqués par le sergent ou le messier qui allait de maison en maison, de porte en porte, ou comme disent les actes, d'*huis* en *huis* ou de *pot* en *pot*.

Les hommes seuls, en principe, étaient membres de droit. Toutefois on voit parfois des femmes, des veuves et des filles figurer au même titre que les hommes dans la signature des actes communaux. A l'inverse, les célibataires se virent quelquefois refuser le droit de suffrage. On les supposait incapables d'apprécier les véritables intérêts de la communauté qui touchent à la fois à l'avenir et au présent.

Le droit de vote fut, à l'origine, universel, il s'étendait à tous les *manans et habitans*, sans exception, et sans aucune condition d'âge, ni de cens. Mais, en intervenant dans les affaires de la communauté, l'administration représentée par les intendants, chercha à faire prévaloir le principe que ceux-là seuls qui figuraient sur les rôles de la taille devaient avoir voix délibérative dans les assemblées. Les mendiants et les serviteurs à gages en furent exclus. Bien plus, Turgot aurait vou-

lu que le droit de vote fût exclusivement réservé aux habitants qui possédaient des biens fonds.

Il fallait, pour une délibération, la présence de dix habitants au moins. « Dix habitants font un peuple » disait un vieil adage. A la suite des noms des assistants, dans un grand nombre de procès-verbaux, se retrouve en outre cette formule qui paraît avoir été générale : « tous habitans faisans et représentans la plus grande et seine partye des habitans du dit lieu. » De plus, les assistants se font fort et prennent en main pour tous les autres habitants « présens et advenir. » La présence effective des deux tiers des habitants était nécessaire pour un emprunt ; tous devaient adhérer à l'acte s'il s'agissait d'aliéner une propriété communale ou de s'assujettir à un nouvel impôt.

Les coutumes et les ordonnances des intendants frappèrent quelquefois d'amende les défaillants. Mais, dans le cas où le nombre des présences n'était pas suffisant, les absents pouvaient toujours faire opposition aux décisions prises.

L'assistance des habitants paraissait d'ailleurs d'autant plus nécessaire que la compétence des assemblées était plus étendue. Celle-ci touchait à tout ce qui intéressait la communauté. Les ventes, les achats, les échanges, les locations de biens communaux, la réparation des églises, des presbytères, des édifices communaux, des ponts et chemins, l'élection des syndics, la nomination du maître d'école, du sergent, du messier, du pâtre, des asséeurs et collecteurs des tailles étaient du ressort des assemblées. Leurs délibérations étaient en outre, en principe, exécutoires par elles-mêmes, sous la réserve, dans certains cas seulement et à partir d'une certaine époque, de l'approbation de l'intendant. Acte en était dressé par le greffier du juge seigneurial, lorsque ce juge présidait. Il fut plus tard rédigé par un notaire ou un particulier, et même, dans les circonstances ordinaires, à la veille de la Révolution, par un secrétaire spécial, qui était souvent le maître d'école.

Après que l'intervention continue et incessante des intendants pour protéger et diriger les communautés les eut de plus en plus soustraites à l'autorité du seigneur, cette autorité diminuée et amoindrie se vit incapable d'assurer le bon ordre dans les assemblées. Les intendants et leurs subdélégués s'en attribuèrent alors la police, mais ils étaient trop loin pour que leur action fût toujours efficace. D'autre part, depuis qu'ils dépendaient plus étroitement de l'autorité centrale, et que celle-ci s'ingérait plus fréquemment dans la conduite de leurs affaires, les habitants comprenaient moins la nécessité de délibérer eux-mêmes sur leurs propres intérêts. Ils ne se rendaient plus à des réunions qui étaient devenues d'ailleurs trop fréquentes depuis qu'elles étaient convoquées par ordre supérieur.

On constatait en 1750 « qu'il régnait un désordre considérable dans la plupart des communautés de la généralité de Champagne, au sujet de la tenue des assemblées. Les habitants n'y venaient pas régulièrement ou ils n'y assistaient souvent que pour y apporter le trouble, d'où il résultait qu'elles se passaient tumultuairement sans qu'il fût possible d'y rien arrêter de définitif (1) ». Turgot estimait, de son côté, que les assemblées des communautés étaient trop nombreuses, partant trop tumultueuses, et parfois absolument déraisonnables. Tels ont toujours été d'ailleurs les vices des réunions populaires où dominent souvent les plus inquiets et les plus turbulents, ceux qui n'ont rien à perdre, et d'où les plus sages se retirent lorsque les violents sont seuls écoutés. Dans ces assemblées où tous étaient convoqués et avaient droit de suffrage, ce n'était pas toujours l'avis développé par les plus judicieux et notables habitants qui prévalait, mais celui qui groupait autour de lui le plus grand nombre de voix dans une multitude de peuple confuse et sans ordre.

C'est en invoquant ces vices inhérents et en quelque sorte essentiels au régime démocratique et populaire, que la Royauté, servant d'ailleurs les intérêts de sa politique, avait supprimé dans la plupart des villes les assemblées générales de tout le commun, pour les remplacer par des conseils électifs dont les membres choisis par les corps et corporations étaient seuls appelés, dans les circonstances graves, à délibérer avec l'échevinage. Le corps de ville comprenait toujours à la vérité, et en principe, la généralité des habitants, mais on avait reconnu, conformément aux doctrines qui servent encore aujourd'hui de base au régime représentatif, que si ces habitants étaient trop nombreux, les nécessités de la pratique exigeaient qu'ils fissent choix d'un certain nombre d'entre eux pour les représenter et délibérer en leur nom.

Les mêmes nécessités amenèrent dans les campagnes la substitution du régime représentatif d'un conseil élu au régime quasi démocratique de l'assemblée générale. Des conseils de notables furent créés en 1776 et 1777 par l'intendant de Champagne dans un grand nombre de localités rurales pour y administrer les affaires communes de concert avec le syndic. L'organisation et les attributions de ces conseils variaient d'ailleurs suivant l'importance des communautés. Leurs membres furent quelquefois élus au suffrage universel par la généralité des habitants, d'autres fois certaines catégories d'électeurs étaient seuls appelés à prendre part à l'élection. Ici les assemblées générales restérent facultatives, ailleurs, dans les centres les plus peuplés, il fut interdit

(1) Préambule de l'ordonnance de 1750.

de les réunir autrement que s'il s'agissait d'intenter ou de soutenir un procès.

Ces tentatives de réforme furent complétées par l'Edit du 25 juin 1787. Aux assemblées provinciales que cet édit organisa dans tous les pays d'élection se rattachaient, en effet, nous l'avons dit déjà, des assemblées de paroisses. C'étaient ces assemblées qui élisaient les membres de l'assemblée d'élection ou d'arrondissement qui eux-mêmes devaient élire l'assemblée provinciale.

Aux termes de l'Edit de 1787, le seigneur et le curé étaient membres de droit de l'assemblée paroissiale. Celle-ci se composait en outre d'un syndic et de trois, six ou neuf membres, selon le nombre des feux. Ces membres étaient élus dans une assemblée des habitants où ceux-là seuls avaient droit de suffrage qui payaient au moins cinq, neuf ou douze livres de taille suivant la population. Ils se réunissaient tous les dimanches après la messe et, s'il n'y avait rien à traiter, on l'inscrivait au procès-verbal.

Les assemblées générales de la communauté furent, du reste, conservées et maintenues, elles devaient encore se réunir dans certaines circonstances, comme pour la nomination des maîtres d'école, par exemple. Leur rôle néanmoins se trouva singulièrement réduit par suite de l'institution de l'assemblée de paroisse. Ceux-là seuls, au surplus, devaient être admis à en faire partie qui avaient vingt-cinq ans d'âge et figuraient aux rôles des impositions.

CHAPITRE II.

LA PÉRIODE RÉVOLUTIONNAIRE.

SECTION I.

L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE.

Les cahiers des Etats Généraux, en 1789, demandaient la réforme, dans un sens plus démocratique, des municipalités urbaines. Mais tous ou presque tous étaient muets sur l'organisation des communautés ru-

rales. La réforme de 1787 était admise à l'égard de ces communautés et on se bornait à demander que leurs muncipalités leur fussent conservées avec tous les droits dont elles jouissaient.

La Constituante, par les lois du 14 décembre 1789 et du 8 janvier 1790, établit l'uniformité entre les villes et les campagnes. Elle décida que les cités, bourgs, villes ou villages de France, sans aucune des distinctions d'autrefois, formeraient des communes ou municipalités.

L'organisation municipale telle qu'elle fut décrétée par ces lois comprenait :

1° Une assemblée générale de tous les citoyens actifs pour l'exercice du droit d'élection. Ceux-là seuls étaient citoyens actifs et jouissaient à ce titre des droits politiques et communaux qui payaient une contribution équivalente à la valeur de trois journées de travail.

2° Un corps municipal. Le nombre des membres du corps municipal variait avec la population. Il n'était que de trois dans les communes au-dessous de 500 habitants, mais, au-dessus de ce chiffre, il s'élevait progressivement jusqu'au maximum de vingt et un qui avait été adopté pour les villes comptant plus de 100.000 âmes. Le corps municipal, lorsqu'il avait plus de trois membres, choisissait dans son sein un *bureau exécutif* composé du tiers de ses membres et nommé pour un an.

3° Un conseil général de la commune composé à la fois des membres du corps municipal et de notables en nombre double des officiers municipaux.

4° Un maire chef de la municipalité.

Le maire était seul chargé du pouvoir exécutif dans les municipalités où le corps municipal ne se composait que de trois membres, ailleurs il partageait ce pouvoir avec le bureau exécutif.

5° Un procureur de la commune, chargé de veiller à l'exécution des lois et aux intérêts de la commune.

6° Un secrétaire-greffier.

7° Dans les localités les plus importantes, un trésorier.

Le corps municipal, le conseil général, le maire et le procureur étaient élus pour deux ans par l'assemblée générale de tous les citoyens actifs. Le greffier et le trésorier étaient nommés par le conseil général.

En dehors des réunions électorales, les citoyens actifs pouvaient encore se réunir en corps de commune. Mais il leur fallait, à cet effet, le consentement du conseil général, consentement que cette assemblée devait d'ailleurs accorder toutes les fois qu'elle en était requise par

la sixième partie au moins des citoyens. Ceux-ci pouvaient également s'assembler pour rédiger des pétitions ou des adresses.

Le Conseil général de la commune pouvait être convoqué par l'administration municipale toutes les fois que celle-ci le jugeait convenable. Il devait l'être dans les affaires les plus importantes et les plus graves, s'il s'agissait de délibérer sur des acquisitions ou aliénations d'immeubles, sur des impositions extraordinaires pour dépenses locales, sur des emprunts, sur des travaux à entreprendre, sur les procès à intenter, même sur les procès à soutenir quand le fond du droit était contesté.

Le corps municipal assistait le maire dans son administration quotidienne et s'assemblait au moins une fois par mois.

La loi du 19-22 juillet 1791 qui, sous le titre d'organisation d'une police municipale et d'une police correctionnelle, régla la pénalité, la juridiction et la procédure, quant aux délits d'un ordre inférieur qualifiés de délits de police municipale et délits de police correctionnelle, érigea l'autorité municipale en tribunal de police. Les officiers municipaux furent appelés à choisir parmi eux trois membres auxquels était attribuée la répression des délits municipaux. Ces officiers succédèrent ainsi en partie aux attributions plus étendues du seigneur et de sa justice que la Constituante avait abolies dans la nuit du 4 août.

Le 20 septembre 1792, un décret de l'Assemblée législative plaça en outre, sous la protection de l'autorité municipale et administrative, pour la certitude de leur existence légale, les trois grands faits de la vie, naissance, mariage, décès. Les municipalités succédèrent au clergé dans la tenue officielle des actes destinés à les constater. Ainsi se trouva réalisé le vœu auquel avait si souvent donné lieu, dans l'ancien régime, l'insuffisance des prérogatives accordées aux agents communaux.

En confiant ainsi différents services publics aux municipalités, l'Assemblée constituante ne prit pas garde d'ailleurs que ces autorités entièrement indépendantes du gouvernement central, que ce gouvernement n'avait pas nommées et qu'il n'avait pas le pouvoir de dissoudre ou de révoquer, pourraient ne pas être toujours pour lui des instruments dociles et qu'ainsi la marche de l'administration et son fonctionnement régulier se trouveraient singulièrement compromis et entravés. Ce danger que l'Assemblée aurait dû prévoir et prévenir ne tarda pas, en effet, à se produire. On vit pendant la période révolutionnaire les autorités locales prendre une tendance marquée à agir comme des pouvoirs indépendants. Elles s'arrogèrent, à l'exemple des anciens parlements, le droit d'opposer des remontrances aux ordres du gouvernement, d'en modifier les dispositions et d'en suspendre l'exécution. L'impôt que le pouvoir municipal avait non seulement à répartir mais encore à percevoir n'arriva plus au tré-

sor. Les lois et les autres injonctions d'ordre ou d'intérêt général ne furent plus exécutées que sous le bon plaisir des autorités locales. En supprimant les intendants et les subdélégués, la Constituante avait voulu garantir l'indépendance des administrations élues, mais elle ne prit pas également soin de garantir les intérêts supérieurs de l'ordre public. Elle avait poursuivi la liberté, mais, dans la sphère administrative, comme dans la sphère politique, elle ne réussit à organiser que l'anarchie.

SECTION II.

L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE ET LA CONVENTION.

L'Assemblée législative étendit le droit de suffrage à tous les citoyens en supprimant la distinction entre les citoyens actifs et les citoyens non actifs.

La Convention tout en maintenant, en principe, les institutions décentralisatrices de la Constituante, remplaça, par une loi du 4 décembre 1793, les procureurs de commune par des *agents nationaux* dont elle se réserva la nomination. Au-dessus de ces agents qui avaient pour mission de requérir l'exécution des lois et de dénoncer les administrateurs négligents, on vit apparaître dans les départements les plus récalcitrants, entourés de l'armée révolutionnaire et investis d'un pouvoir dictatorial et absolu, aussi étendu que celui de la Convention elle-même, des représentants en mission qui disposaient du tribunal révolutionnaire et de la guillotine. Tel fut le gouvernement révolutionnaire. Déjà, le 21 mars 1793, un comité de surveillance formé des républicains les plus ardents avait été institué dans chaque commune, avec la mission de contraindre par ses dénonciations les autorités élues à l'obéissance. En même temps s'ouvrirent partout des sociétés populaires, de véritables clubs de jacobins affiliés au club des Jacobins de Paris et qui se donnèrent la même tâche à remplir. La loi, telle que la Constituante l'avait faite, ne permettait pas de révoquer les administrateurs négligents ou hostiles, on prit le parti de les envoyer comme suspects, à l'échafaud.

SECTION III.

LA CONSTITUTION DE L'AN III.

Pour rendre la responsabilité des agents administratifs plus étroite, plus énergique et plus efficace, en la limitant et en la laissant peser

sur un moins grand nombre de têtes, la Constitution de l'an III, que la Convention vota avant de se séparer, abolit les administrations de districts et les districts eux-mêmes pour ne laisser subsister au centre de chaque département qu'un directoire de cinq membres.

De même, comme l'organisation municipale décrétée par la Constituante n'avait pas donné, dans le relâchement des liens administratifs que produisit la Révolution et qui avait fait de toutes les communes de France, comme autant de républiques indépendantes, les résultats qu'on en attendait, on lui substitua un système nouveau.

Il ne dut plus y avoir, dans ce système, pour chaque commune rurale, qu'un agent municipal et un adjoint nommés par les électeurs primaires, mais on formait ensuite au chef-lieu de canton une municipalité cantonale par la réunion de tous les agents municipaux sous la présidence de l'un d'eux. L'action resta ainsi fixée dans la commune, mais la délibération fut transportée au canton. On délibérait au chef-lieu sur les affaires intéressant tout ou partie de la municipalité cantonale. Il n'y eut plus de maires nulle part, mais seulement des officiers ou des agents municipaux.

On reconnut en outre au pouvoir central le droit de suspendre ou de destituer les membres des administrations locales. Il fut aussi formellement interdit à ces administrations de modifier les actes du gouvernement, d'en suspendre l'exécution ou de s'immiscer dans les affaires étrangères à leurs attributions.

Enfin, auprès de chaque municipalité on plaça un commissaire du gouvernement qui, nommé et révoqué par le pouvoir central, surveillait et requérait en son nom l'exécution des lois.

SECTION IV.

LA LOI DU 28 PLUVIÔSE AN VIII.

Sous le Consulat, la loi du 28 pluviôse an VIII, 17 février 1800, supprima les municipalités de canton et rétablit les anciennes communes. Chacune d'elles eut désormais son maire et son conseil municipal. L'agent municipal reprit le nom traditionnel de maire.

D'après cette loi, les maires et les adjoints étaient nommés par le premier consul dans les villes qui avaient plus de 5000 habitants et par le préfet dans les autres localités. Les conseillers municipaux étaient toujours nommés par le préfet, mais, dans tous les cas, les uns et les autres devaient être pris sur les listes de notabilité communale. On sait du reste quelle latitude ces listes laissaient au choix du pouvoir.

Maires, adjoints et conseillers municipaux pouvaient être suspendus par le préfet ou, suivant les cas, par le premier consul. Le gouvernement central conservait ainsi la haute main sur les municipalités qu'il avait d'ailleurs lui-même nommées.

La plupart des fonctions administratives qui, auparavant, avaient été attribuées aux municipalités, furent transportées au maire, conformément à cet axiome qu'avait posé Sieyès « agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs ». Au maire appartenait la police municipale, la gestion financière et économique de la commune. Il était en outre, dans chaque commune, le représentant et le délégué du pouvoir central, chargé à ce titre de l'exécution des lois et d'autres attributions d'intérêt général.

La compétence du conseil municipal s'étendait à tout ce qui concernait les intérêts communaux, mais la nouvelle assemblée, au lieu de la session mensuelle que les assemblées municipales avaient eue auparavant, ne devait plus avoir qu'une session annuelle de quinze jours. De plus, elle ne pouvait prendre que des délibérations destinées en quelque sorte à éclairer l'administration supérieure. Celle-ci pouvait toujours, malgré la volonté formelle du conseil, décider d'office, lorsqu'elle le jugeait opportun, la réalisation d'un acte de la vie municipale. L'efficacité des délibérations du conseil se trouvait, dans tous les cas, subordonnée à l'approbation et à la ratification du pouvoir central et de ses agents.

La tutelle administrative que la royauté et les intendants de l'ancien régime avaient exercée sur les communes reparut plus sévère et plus étroite que jamais. Les communes furent, à proprement parler et dans toute la rigueur de ces expressions, des *mineures* dont le préfet devint le tuteur. Les attributions et les pouvoirs de ce fonctionnaire ne furent pas moins étendus que ne l'avaient été, dans l'ancien régime, ceux de l'intendant. A aucune époque le pouvoir central ne fut appelé à exercer une aussi grande autorité sur les affaires locales. Sous l'ancienne monarchie, au temps même où, la vénalité s'étant étendue aux fonctions municipales, les villes avaient perdu l'élection de leurs magistrats, ceux-ci, devenus des officiers du roi et possédant leurs charges à titre de propriété patrimoniale et transmissible, ne pouvaient pas du moins être arbitrairement dépouillés de leurs fonctions. Ils se trouvaient ainsi vis-à-vis du pouvoir central dans une certaine indépendance. Sous l'empire de la loi du 28 pluviôse an VIII, les officiers municipaux se virent, au contraire, dans la dépendance la plus complète et à l'absolue discrétion du pouvoir central qui les nommait et révoquait à son gré.

On peut donc dire sans aucune exagération que si la loi du 28 pluviôse

an VIII n'a pas introduit chez nous la centralisation administrative, puisque les origines de cette centralisation se confondent, comme nous l'avons vu, avec le développement progressif de l'autorité royale qui, depuis le XIII[e] siècle, caractérise notre histoire, c'est cette loi du moins qui l'a portée à son apogée. Mais à cette centralisation excessive nous allons bientôt voir succéder des lois favorables, dans l'ordre administratif, au *self government*, à l'autonomie et à la liberté locales.

CHAPITRE III.

LA MONARCHIE DE JUILLET.

L'organisation autoritaire de l'administration locale survécut au Consulat et à l'Empire. La Charte que le gouvernement de la Restauration donna à la France, importa chez nous, à la vérité, avec le système constitutionnel d'outre-Manche, la liberté politique, mais les administrations locales, sous ce régime comme sous le régime précédent, continuèrent à être choisies par le Chef de l'Etat ou par les préfets. Le pays, dans l'ordre administratif, n'eut aucune part à la gestion de ses affaires.

Sans doute, dans les dernières années du règne de Charles X, le ministère de Martignac proposa des projets de loi qui faisaient une part à l'élection dans l'organisation des administrations locales, mais ces projets furent repoussés. D'autre part, le ministère Polignac lui-même aurait voulu qu'une liberté plus large fût octroyée à l'action des conseils départementaux et communaux. Telle était selon lui l'une des satisfactions dont la population française de toutes les classes avait surtout besoin et qui devaient la détourner des luttes politiques. Mais ce ministère s'était trompé dans ses vues et ses espérances. La France était avant tout alors préoccupée de liberté politique et ce fut seulement après la Révolution de 1830 et sous la Monarchie de juillet que la décentralisation administrative sortit du domaine de la théorie pour entrer dans celui des faits.

SECTION I.

LA LOI DU 21 MARS 1831.

La loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale rendit à l'élection la nomination des membres du conseil municipal. Ce conseil

dut être la représentation des habitants, mais il fut élu au suffrage restreint par un corps électoral spécial, comprenant les habitants les plus imposés de la commune et certaines catégories de fonctionnaires, de magistrats et de lettrés.

En outre, les maires et adjoints furent envisagés par la loi de 1831 sous un double aspect. Cette loi reconnut en eux avec raison, à la suite de la législation antérieure et de l'ancien droit lui-même, des fonctionnaires municipaux, chefs de l'association communale, et des agents délégués du pouvoir central. Il fut décidé que comme agents du pouvoir exécutif, ils ne pourraient être nommés que par le préfet ou par le roi, mais, comme chefs de l'association communale, ils durent être choisis dans le sein du conseil municipal.

Nommés par le pouvoir central, les maires et adjoints pouvaient être d'ailleurs révoqués par lui. Celui-ci se réserva également le droit de suspendre ou de dissoudre les conseils élus.

Mais il ne suffisait pas de confier à l'élection le choix des membres du conseil municipal, il fallait encore et surtout étendre les attributions de cette assemblée. C'est ce que fit la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale.

SECTION II.

LA LOI DU 18 JUILLET 1837.

I. *Attributions nouvelles des conseils municipaux.*

La loi du 18 juillet 1837 fut pour les conseils municipaux ce que devait être l'année suivante, pour les conseils généraux, la loi du 10 mai 1838. Elle enleva à l'administration supérieure le pouvoir que cette administration tenait de la loi du 28 pluviôse an VIII et en vertu duquel elle pouvait toujours et dans tous les cas décider la réalisation d'un acte de la vie communale, nonobstant l'opposition formelle du conseil municipal. Ce conseil eut désormais, en principe, le droit absolu de se refuser à l'accomplissement d'un acte de la vie civile de la commune, sans que l'administration supérieure pût en aucune manière substituer son action à la sienne.

Libres ainsi de ne pas faire, investis, en principe, du droit exclusif d'initiative, à l'égard des actes de la vie civile de la commune, les conseils municipaux ne furent pas toutefois, même en cette matière, complètement affranchis de l'autorité du pouvoir central. Sans parler des cas exceptionnels pour lesquels les articles 48 § 2 et 46 § 3 de la loi de 1837 réservèrent au gouvernement la faculté d'agir d'office, comme

précédemment, malgré le refus ou le silence du conseil, les délibérations de cette assemblée continuèrent, en principe, à être soumises, pour devenir exécutoires, à l'autorisation et à l'approbation de l'administration supérieure.

Quelques délibérations seulement furent, en raison de leur objet, déclarées exécutoires par elles-mêmes et affranchies de la nécessité de l'autorisation. C'étaient celles qui ne concernaient que l'administration et la jouissance des biens de la commune sans engager un long avenir ni compromettre son patrimoine. « Les règlements, disait à la Chambre des députés, à propos de ces délibérations, le rapporteur de la loi de 1837, M. Vivien, ne concernent que le présent ; ils ne s'appliquent qu'à de simples jouissances qui ne peuvent engager un long avenir ni compromettre le fonds de la propriété communale ».

A l'égard de ces délibérations dites réglementaires et par lesquelles le conseil municipal réglait certaines matières, la loi de 1837 ne réservait au pouvoir central que le droit de les annuler, d'office pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique, ou, sur la réclamation des parties intéressées, pour une cause quelconque. (Loi de 1837, art. 17, 18.)

Il fut décidé que les autres délibérations ou délibérations proprement dites, celles qui, suivant les expressions du rapport de M. Vivien, « se trouvaient susceptibles d'engager l'avenir ou d'altérer la fortune communale » ne pourraient, au contraire des délibérations réglementaires ou règlements, valoir par elles-mêmes, elles ne devaient devenir exécutoires qu'avec l'approbation de l'autorité supérieure. Ces délibérations étaient de beaucoup les plus nombreuses, elles constituaient la règle et les autres l'exception. (Même loi, art. 19, 20.)

A côté des délibérations réglementaires et des délibérations proprement dites que le conseil municipal était appelé à prendre relativement au patrimoine de la commune, figuraient, parmi les attributions de ce conseil, dans la loi de 1837, deux autres classes de délibérations : les *avis* et les *vœux*. « Il est, disait aussi M. Vivien, dans le rapport déjà cité, une troisième espèce de questions, à l'égard desquelles les conseils municipaux *sont seulement consultés*; leurs délibérations n'aboutissent qu'à *un simple avis*. Cette catégorie comprend les objets qui n'intéressent qu'indirectement la commune, dont l'initiative est confiée à d'autres pouvoirs, et dont la décision appartient à l'administration ».

L'avis du conseil municipal était obligatoire ou facultatif suivant que l'administration se trouvait ou non tenue de consulter cette assemblée. (Loi de 1837, art. 21.)

Enfin, le conseil municipal pouvait spontanément exprimer son vœu sur tous les objets d'intérêt local. (Même loi, art. 24, § 1.)

En dehors de ces attributions, le conseil municipal fut encore appelé à contrôler la gestion financière du maire, à délibérer sur le compte d'administration de ce dernier, et à intervenir dans la répartition de l'impôt en réclamant contre le contingent trop élevé qui aurait été assigné à la commune. (Même loi, art. 22, 23.)

C'était tantôt d'ailleurs, d'après la loi de 1837, comme représentant légal de la commune et tantôt aussi comme simple conseil du gouvernement, que, à l'instar du conseil général, le conseil municipal prononçait sur les questions qui lui étaient soumises, mais toute entreprise politique lui fut interdite. Il ne pouvait ni faire, ni publier, aucune protestation ou adresse. On ne pouvait pas, en effet, sans péril pour l'unité politique du pays laisser à des assemblées locales la liberté d'usurper le rôle et les attributions du Parlement national.

D'autre part, toute délibération prise par un conseil municipal en dehors de ses réunions légales ou sur un objet étranger à ses attributions fut, d'après la même loi, frappée d'une nullité radicale et absolue. En outre l'administration supérieure fut armée du droit de suspension ou de dissolution à l'égard des assemblées municipales qui auraient été tentées d'oublier les limites de leur compétence.

II. *Rôles et fonctions du maire.*

La loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale embrassait dans leur ensemble les attributions des différents organes de la vie communale : le conseil municipal et le maire. Nous venons d'esquisser à grands traits le rôle qu'elle avait assigné au conseil municipal, abordons maintenant la part qui fût faite au maire et les fonctions qu'il avait à remplir.

La loi du 28 pluviôse an VIII avait exclusivement réservé au maire, conformément au principe fondamental de cette loi : « *agir est le fait d'un seul, délibérer, le fait de plusieurs* », l'action administrative qui, auparavant, dans la législation de 1790, était collectivement exercée par la municipalité entière. La loi du 18 juillet 1837 resta fidèle à ce principe. Le conseil municipal fut seulement appelé à délibérer, le maire continua à être seul chargé de l'administration. « Le maire est chargé seul de l'administration » dit l'article 14 de cette loi.

De plus, on conserva au maire les deux ordres de fonctions que l'Assemblée Constituante avait confiées aux corps municipaux « les unes, propres au pouvoir municipal; les autres, propres à l'adminis-

tration générale de l'Etat et déléguées par elle aux municipalités ». (Loi du 14 décembre 1789, art. 49).

En conséquence, les attributions administratives du maire se divisèrent en deux grandes classes. Il exerça les unes sous *l'autorité de l'administration supérieure* à titre de représentant et de délégué du pouvoir central, et les autres sous *le contrôle et la surveillance* de la même administration comme chef et administrateur de l'association communale. (Loi de 1837, art. 9 et 10. Loi du 14 décembre 1789, art. 50, 51).

Comme chef et administrateur de l'association communale, le maire eut d'abord à représenter, au point de vue de l'action, la personnalité civile de la commune que le conseil municipal devait représenter dans la sphère de la délibération. A ce titre, il présidait le conseil et accomplissait tous les actes de gestion et de conservation relatifs aux intérêts pécuniaires de l'association. (Loi de 1837 art. 10 §§ 2 et suivants).

Il fut en outre investi d'une certaine portion de la puissance publique et appelé à l'exercer dans l'intérêt de la communauté. A ce point de vue et comme *magistrat municipal*, il fut placé dans une indépendance complète vis-à-vis du conseil municipal.

III. *Arrêtés municipaux.*

En tant que magistrat municipal, le maire, agissant d'autorité, devait prendre des arrêtés à l'effet d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés à sa vigilance et à son autorité. (Même loi, art. 10 § 1, art. 11 § 1).

Il pouvait aussi, dans le même but et pour le même objet, se borner à publier de nouveau les lois et règlements de police en rappelant les citoyens à leur observation. (Même loi, art. 11 § 2).

Les arrêtés pris par le maire, en tant que magistrat municipal, étaient *individuels et spéciaux* ou *généraux et réglementaires.*

Les arrêtés individuels et spéciaux portaient sur des nominations ou des révocations d'employés, ils contenaient des autorisations, des injonctions ou prohibitions diverses.

Les arrêtés généraux et réglementaires constituaient, au contraire, des actes de législation secondaire, et participaient de la nature de la loi. Comme elle, au lieu de ne contenir que des dispositions relatives à des individus déterminés ou à un cas spécial, ils s'appliquaient à toute la population de la commune dans les limites de son territoire et réglementaient l'avenir, dans l'intérêt public. Comme elle aussi, ils avaient force obligatoire. Leur exécution, à défaut d'une sanction pé-

nale plus élevée, était garantie par l'article 471 n° 15 du Code pénal qui punit d'une amende de 1 fr. à 5 fr. « ceux qui auront contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative ».

Il est, en effet, de principe chez nous que l'autorité administrative, à tous les degrés de la hiérarchie et dans les limites de sa compétence, participe au droit de faire des règlements qui est inhérent au pouvoir exécutif. Le législateur ne peut pas tout prévoir et après avoir posé les principes il laisse le plus souvent au pouvoir exécutif le soin de statuer sur les détails par des prescriptions appropriées aux circonstances de temps et de lieux, dans chacune des trois divisions administratives de la France.

C'est ainsi que le maire pour la commune, comme le préfet pour le département et le chef du pouvoir exécutif pour le pays tout entier, peuvent prendre des dispositions réglementaires ayant la même force et la même autorité que la loi, sur les objets que le législateur a confiés à leur vigilance et à leur autorité. Il faut, en effet, que, pour échapper à l'excès de pouvoir et ne pas constituer une usurpation de la puissance exécutive sur la puissance législative, délit prévu par l'article 130 § 1 du Code pénal et puni de dégradation civique, les prescriptions législatives des règlements nationaux, préfectoraux et municipaux empruntent une base aux dispositions du législateur lui-même.

La loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire avait confié à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux : « 1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques;..... 2° le soin de réprimer ou de punir les délits contre la tranquillité publique, tels que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblées publiques, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des citoyens; 3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises, et autres lieux publics; 4° l'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune et à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique; 5° le soin de prévenir par des précautions convenables, et le soin de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épizooties, en provoquant aussi dans ces deux derniers cas l'autorité des administrations de département et de district; 6° le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les in-

sensés ou les furieux laissés en liberté, et par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

Sur ces différents objets, parmi lesquels figurent au premier rang, comme on a pu le remarquer, tout ce qui touche à la voirie municipale, les corps municipaux reçurent de la loi des 19-22 juillet 1791, relative à l'organisation d'une police municipale, le droit de prescrire eux-mêmes par des arrêtés réglementaires les précautions locales nécessaires et celui de publier à nouveau les lois et règlements de police ou de rappeler les citoyens à leur observation. En même temps, après avoir supprimé d'une manière générale la taxe des subsistances, la loi des 19-22 juillet conserva le droit de taxer le pain et la viande de boucherie et elle plaça ce droit dans les attributions de la police municipale. Les anciens règlements touchant la voirie et ceux relatifs à la construction des bâtiments, à leur solidité et durée, furent également confirmés. (Loi des 19-22 juillet 1791, art. 29, 30, 46).

A ces attributs divers conférés aux corps municipaux et dont l'ensemble constitue la police municipale, la loi des 28 septembre-6 octobre 1791 ajouta enfin la police rurale et champêtre. « La police des campagnes est spécialement sous la juridiction des juges de paix et des officiers municipaux, dit cette loi. Les officiers municipaux veilleront généralement à la tranquillité, à la salubrité et à la sûreté des campagnes... Dans les pays où le ban des vendanges est en usage, il pourra être fait à cet égard un règlement chaque année par le conseil général de la commune, mais seulement pour les vignes non closes. » (Loi des 18 septembre-6 octobre 1791, concernant les biens et usages ruraux et la police rurale, titre II, art. 1 et 9 ; titre I. section V, art. 1).

La loi du 18 juillet 1837 resta fidèle à ces précédents. Elle conserva au maire ses anciennes attributions de police. « Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, dit l'article 10 § 1 de cette loi, de la police municipale, de la police rurale et de la voirie municipale, et de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs.

IV. *Droit d'initiative et d'intervention du pouvoir central à l'égard des actes placés dans les attributions du maire.*

Il importe d'ailleurs de distinguer soigneusement les attributions que le maire exerçait ainsi, d'après la loi de 1837, en son propre nom, comme chef de l'association communale, et en vertu de la portion de puissance qu'il tenait directement de la loi, en tant que magistrat munici-

pal, sous la surveillance du pouvoir central, de celles qui lui appartenaient à titre d'agent et de représentant du pouvoir central, et dans l'exercice desquelles il se trouvait entièrement subordonné, non plus seulement à la surveillance, mais à l'autorité absolue et discrétionnaire de l'administration supérieure dont il n'était que le délégué et le mandataire.

Comme mandataire et délégué de l'administration supérieure, le maire était chargé, aux termes de la loi du 18 juillet 1837, art 9 : « 1° de la publication et de l'exécution des lois et règlements ; 2° de l'exécution des mesures de sûreté générale ; 3° des fonctions spéciales qui lui étaient attribuées par les lois. » Il se trouvait ainsi appelé à s'occuper de la police générale, dans l'intérêt de la sûreté et de la sécurité publiques, sous l'autorité de l'administration supérieure et en particulier sous celle du préfet.

Telle était, au reste, à cet égard, sa subordination vis-à-vis du pouvoir central que s'il avait refusé ou même simplement négligé de remplir l'une de ces fonctions, le préfet, après l'en avoir requis, aurait pu y procéder d'office, par lui-même ou par un délégué spécial. (Loi de 1837, art 15).

Les pouvoirs de l'autorité centrale n'étaient pas, au contraire, tant s'en faut, aussi étendus, au sujet des actes accomplis par les maires, non plus à titre de délégués de l'administration supérieure, mais comme chefs de l'association communale. A cet égard la règle se trouvait formulée par l'article 15 de la loi de 1837 dont la disposition était générale. « Dans le cas, disait cet article, où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet, après l'en avoir requis, pourra y procéder d'office, par lui-même ou par un délégué spécial. »

Le droit d'intervention du préfet se trouvait ainsi formellement limité aux seuls cas où le maire refusait ou négligeait de *faire un acte prescrit par les lois*. Pour ne pas annuler complètement l'autorité municipale, il fallait, en effet, comme le disait le rapporteur de la loi à la Chambre des députés, M. Vivien « que le préfet ne soit admis à user du droit que le projet lui confère *que pour les actes formels précisément exigés par la loi* ».

En ce qui concerne les arrêtés municipaux, individuels et spéciaux, on n'hésita pas, du reste, sous l'empire de la loi de 1837, à reconnaître au préfet le droit de les prendre, au lieu et place des maires, dans les conditions déterminées par l'article 15 de cette loi. C'est ainsi notamment que la délivrance des alignements individuels et des autorisations de bâtir le long de la voie publique ayant toujours été considérée, en vertu de la loi du 16 septembre 1807 art. 52, comme un

acte prescrit au maire par la loi, le préfet se trouvait autorisé à y procéder lui-même, au lieu et place du magistrat municipal, en cas de refus ou d'abstention de celui-ci. Mais la jurisprudence refusait, au contraire, au préfet le droit de conférer lui-même, au cas de refus du maire, « les permissions de voirie à titre précaire ou essentiellement révocables » parce que ces permissions ne constituant pas des actes formels précisément exigés par la loi, le maire n'était pas tenu de les accorder. (C. d'Et. 10 décembre 1880).

A l'égard les actes de gestion et de conservation du patrimoine communal, actes contractuels ou de procédure, dans lesquels le maire agissait comme représentant de la personnalité civile de la commune, la difficulté parut, au contraire, plus grande. La raison de douter se tirait de ce que les conseils municipaux avaient été complétement affranchis de l'autorité du pouvoir central, en ce qui concerne l'*initiative* des actes de la vie civile de la commune, par la loi de 1837. D'où on concluait que, dans l'économie de cette loi et d'après la pensée évidente du législateur, l'autorité municipale tout entière, le maire aussi bien que le conseil, devaient être seuls et exclusivement investis du droit d'initiative, à l'égard des actes de gestion et de conservation du patrimoine communal. La jurisprudence se prononça néanmoins en faveur de l'intervention du préfet, lorsqu'il s'agissait d'assurer l'exécution d'une délibération régulière du conseil municipal à laquelle le maire se refusait indûment de procéder. Elle vit dans la représentation de la personnalité civile de la commune quant aux actes régulièrement votés par le conseil municipal, l'un de ces actes formels précisément exigés par la loi, que le maire était légalement tenu d'accomplir.

Mais ce caractère « d'acte formel exigé par la loi » ne pouvait pas être celui des arrêtés réglementaires. Il était, en effet, impossible de voir dans l'absence d'un réglement municipal utile et dans la confection de ce règlement « l'un de ces actes formels précisément exigés par la loi » et qui, d'aprés M. Vivien, comme aussi d'après le texte même de la loi de 1837, art. 15, étaient absolument nécessaires pour justifier l'intervention du préfet.

Aussi, malgré un avis contraire du Conseil d'Etat en 1840, malgré une circulaire ministérielle du 1er juillet de la même année qui avait adopté cet avis et d'aprés laquelle les préfets, investis du droit d'approuver les règlements des officiers municipaux, auraient pu aussi, en cas d'inaction de ces officiers, substituer leur action à la leur et prendre eux-mêmes directement, aprés une réquisition préalable adressée à l'autorité municipale, de véritables arrêtés municipaux, la jurisprudence se fixa définitivement, à partir de 1851, en ce sens que les arrêtés préfectoraux devaient être considérés comme illégaux et non

obligatoires, toutes les fois qu'ils portaient sur des matières rentrant exclusivement dans les attributions municipales. Pour être valables, les arrêtés préfectoraux devaient réunir, dans tous les cas, les deux conditions suivantes : 1° avoir pour objet des mesures de sûreté générale et de sécurité publique ; 2° être également applicables dans toutes les communes du département.

Ces deux caractères essentiels de tout règlement préfectoral limitaient nécessairement la sphère d'application de ce règlement à la police générale. Même en cas d'inaction de l'autorité municipale, le préfet ne pouvait donc prescrire des mesures sur les matières de la police municipale et rurale que si ces mesures offraient quelques rapports avec la sûreté et la sécurité publiques. Il fallait en outre qu'elles fussent applicables à toutes les communes du département. La généralité est, en en effet, l'élément constitutif de toute disposition réglementaire, et on en avait tiré cette conséquence que le préfet ne pouvait pas plus réglementer pour une ou plusieurs communes seulement de son département, que le maire ne pouvait le faire pour un ou plusieurs habitants, et le chef du pouvoir exécutif pour telle ou telle région du pays entier. La loi de 1837 se trouvait réserver ainsi l'initiative des règlements municipaux au maire, de même qu'elle avait réservé, d'une manière générale, à cet officier et aux conseillers municipaux, l'initiative de l'administration communale. L'autorité supérieure n'avait, en cette matière, que le droit de surveiller et de contrôler, c'est-à-dire d'approuver, d'annuler ou de suspendre. Elle ne pouvait réformer que dans certains cas limitativement déterminés par la loi, et le droit de substituer son action à celle de l'autorité locale ne lui appartenait pas en matière de police. Elle n'avait, pour triompher de la résistance d'un maire récalcitrant, que le pouvoir de le révoquer ou de le suspendre.

V. *Droit de contrôle et de surveillance du pouvoir central à l'égard des actes accomplis par le maire.*

Comme les délibérations du conseil municipal, les actes du maire, d'après la loi de 1837, avaient quelquefois besoin, pour devenir exécutoires, de l'homologation préfectorale. Quelquefois aussi, exécutoires par eux-mêmes, ces actes pouvaient seulement être annulés ou suspendus par une décision préfectorale dans les conditions déterminées par la loi.

A ce point de vue, il y avait lieu de diviser, avec l'article 11 de la loi de 1837, les arrêtés réglementaires du maire, en deux

catégories, suivant que le règlement que portaient ces arrêtés était temporaire ou permanent. Pris en vue de circonstances transitoires et urgentes, les règlements temporaires dont la durée devait prendre fin avec les circonstances qui les avaient motivés, étaient déclarés exécutoires par eux-mêmes, de plein droit et immédiatement, sans l'accomplissement préalable d'aucune autre formalité. Le préfet pouvait seulement les annuler ultérieurement en respectant les faits accomplis et les droits acquis aux tiers dans l'intervalle. Les règlements permanents, au contraire, ne présentaient pas, en général, le même caractère d'urgence. Leurs effets étaient en outre de nature à se prolonger plus longtemps. Aussi le législateur subordonnait-il leur force exécutoire à l'accomplissement de certaines formalités propres à prévenir les inconvénients d'une décision trop précipitée. Aux termes de l'article 11, ces règlements ne devaient être mis à exécution qu'un mois après avoir été remis au sous-préfet. Dans ce délai, l'exécution pouvait en être annulée ou suspendue par le préfet, d'office, ou sur la réclamation des parties intéressées. Mais, en cas d'urgence, le préfet aurait pu aussi en autoriser l'exécution immédiate. A la différence des règlements temporaires, les règlements permanents, pour être exécutoires pendant le mois qui suivait leur émission et leur envoi au sous-préfet, avait donc besoin de l'approbation préfectorale.

Les préfets, au reste, d'après le même article 11, avaient toujours le droit d'annuler les règlements municipaux ou d'en suspendre l'exécution. Ce droit était général et absolu. Il s'exerçait, en dehors même de toute violation de la loi ou des règlements, qu'il y eût ou non réclamation des parties intéressées, et s'étendait aux règlements permanents eux-mêmes encore bien que ces règlements eussent été déjà revêtus de l'approbation préfectorale. (art. 11 2e alinéa *in fine.*)

Ce droit d'annulation du préfet n'était d'ailleurs que la conséquence des principes généraux de notre droit, d'après lesquels tout acte administratif peut être, en règle générale et à moins d'une dérogation expresse, annulé d'office ou à la demande des parties intéressées, par le supérieur hiérarchique de l'agent dont il émane.

Ce fut pour soustraire à l'application de cette règle générale les actes par lesquels les maires procédaient à la nomination, à la suspension ou à la révocation des agents municipaux, que la loi de 1837, dans son article 12, décida formellement que le droit d'annulation du préfet ne s'étendait pas à cette classe particulière d'arrêtés, lorsqu'ils n'avaient pas été d'ailleurs soumis par la loi à quelques règles spéciales.

CHAPITRE IV.

LES LOIS MUNICIPALES DE LA SECONDE REPUBLIQUE ET DU SECOND EMPIRE.

La loi de 1837 avait été, relativement aux attributions de l'autorité municipale, un premier essai dans la voie de la décentralisation administrative. Elle avait investi le maire et le conseil municipal d'un droit d'initiative exclusif à l'égard des actes de l'administration communale, mais, d'autre part, elle avait, dans une large mesure, maintenu ces actes sous la surveillance et le contrôle de l'autorité supérieure qui pouvait, suivant les cas, leur refuser, avec son approbation, la force exécutoire qu'ils n'avaient pas par eux-mêmes, ou même, s'ils étaient exécutoires, les annuler dans les conditions déterminées par la loi. La solution d'un grand nombre d'affaires continua ainsi à appartenir au pouvoir central, la part faite aux autorités locales parut insuffisante, et le mouvement des esprits vers la décentralisation, à partir de la loi de 1837, ne fit que s'accentuer.

SECTION I.

LA SECONDE RÉPUBLIQUE.

I. *La loi du 3 juillet 1848.*

La Révolution de 1848 qui proclama le suffrage universel devait avoir pour conséquence de substituer ce mode de suffrage au suffrage restreint dans les élections municipales. Ce fut une loi du 3 juillet de la même année qui réalisa cette substitution. Elle attribua en même temps au conseil municipal lui-même, dans le plus grand nombre des communes, la nomination des maires et adjoints que la loi du 21 mars 1831 avait réservée au pouvoir exécutif.

II. *Le Décret du 25 mars et la loi du 7 juillet 1852.*

La constitution républicaine eut ses lois organiques et dans la discussion de ces lois des efforts furent encore tentés en faveur de l'extension

des pouvoirs des conseils municipaux. Il parut à la commission du Conseil d'Etat, qui en délibéra, qu'il était possible d'augmenter de sept cas nouveaux le nombre des affaires qui, d'après la loi de 1837, art. 17, étaient réglées par des délibérations exécutoires du conseil municipal. La commission de l'Assemblée législative alla, au contraire, beaucoup plus loin, et elle n'hésita pas à proposer non seulement d'augmenter le nombre des matières qui seraient réglées par le conseil municipal, mais encore de limiter le droit d'annulation du préfet au cas de violation d'une loi ou d'un règlement. Quant aux délibérations qui continueraient à avoir besoin, pour être exécutoires, de l'homologation de l'autorité supérieure, elle posait en principe que cette homologation ne pourrait leur être refusée, pour un motif tiré du fond, que par le préfet en conseil de préfecture. Toute délibération régulière qui ne violait ni la loi, ni un règlement d'administration, devait donc ainsi être approuvée par le préfet. Ce dernier ne pouvait annuler une délibération réglementaire, ou refuser son approbation à une délibération proprement dite que pour violation de la loi ou des règlements. S'il voulait refuser son approbation pour tout autre motif, il y avait nécessairement lieu pour lui de porter l'affaire devant le conseil de préfecture.

Les projets qui furent ainsi discutés au Conseil d'Etat et à l'Assemblée législative, sous la seconde république, ne devaient pas aboutir. Les événements de décembre 1851 vinrent tout interrompre. Mais, pendant la période dictatoriale qui suivit le coup d'Etat, le 25 mars 1852, un décret-loi, dit de décentralisation, fut rendu. Ce décret ne faisait d'ailleurs que déplacer le droit de contrôle et de surveillance de l'Etat, en confiant au préfet, dans la plupart des cas, le droit d'approbation auparavant réservé au pouvoir central. Le pouvoir central conservait en outre la faculté de réformer ou d'annuler d'office l'approbation donnée par ses subordonnés, pour violation des lois ou règlements, et même, au fond, sur la réclamation des parties intéressées. Quant aux conseils électifs, et au conseil municipal en particulier, ils ne reçurent de ce décret aucun accroissement d'indépendance et d'autonomie. Bien plus, par un retour marqué au système autoritaire de la loi du 28 pluviôse an VIII, une loi du 7 juillet de la même année enleva aux conseils municipaux le droit de nommer les maires et adjoints qui leur avait été attribué en 1848. Ce droit fut exclusivement réservé au pouvoir exécutif, avec la liberté pour ce pouvoir d'exercer son choix en dehors même du conseil municipal, liberté dont il avait été privé, comme nous l'avons vu, par la loi plus libérale du 24 mars 1831.

SECTION II.

LE SECOND EMPIRE.

I. *La loi du 5-9 mai 1855 sur l'organisation municipale.*

La loi du 5-9 mai 1855 sur l'organisation municipale adopta les principes que la loi du 7 juillet 1852 avait consacrés en ce qui concerne la nomination des maires et adjoints. Destinée à être sous le régime nouveau la loi fondamentale de l'organisation municipale, elle codifia en outre, en refondant leurs dispositions, les lois d'organisation du 24 mars 1831, du 3 juillet 1848 et du 7 juillet 1852.

Les conseillers municipaux étaient, d'après cette loi, nommés pour cinq ans, et il n'y avait lieu de pourvoir par des élections partielles au remplacement des conseillers décédés ou démissionnaires, que si le conseil se trouvait réduit aux trois quarts de ses membres. De même, en cas de dissolution, il n'y avait pas lieu de procéder à de nouvelles élections, avant l'expiration de la période quinquennale pour laquelle le conseil dissous avait été élu. On n'avait voulu ni multiplier les élections, ni soumettre l'administration au jugement des électeurs immédiatement après la dissolution. (art. 2 et 8).

D'autre part, tous les électeurs inscrits sur la liste dressée, dans chaque commune, pour les élections politiques, étaient appelés à prendre part aux élections municipales. Il y avait ainsi unité de liste électorale pour les élections politiques, les élections départementales et les élections communales. (art. 7.)

Les séances du conseil municipal ne devaient pas être publiques, et les débats ne pouvaient pas en être officiellement publiés sans l'autorisation de l'autorité supérieure. Mais les délibérations signées par tous les membres qui y avaient pris part devaient être inscrites sur un registre et tout habitant ou contribuable de la commune avait le droit d'en demander communication, sans déplacement, et d'en prendre copie. (art. 22.)

II. *Le décret du 13 avril 1861 et les lois du 24 juillet 1866 et du 22 juillet 1870.*

Le décret du 13 avril 1861 ne fit que développer l'œuvre commencée par le décret-loide 1852. Il s'inspira du même esprit, eut la même

portée, et se borna, en conférant des attributions nouvelles aux autorités locales, préfets et sous-préfets, à les substituer, dans une plus large mesure, au pouvoir central dans l'exercice de son droit de contrôle et de surveillance. Pas plus que le décret de 1852, celui du 13 avril 1861 ne saurait donc être considéré, à proprement parler, comme une conquête véritable de la décentralisation.

Mais, dans les dernières années du Second Empire, les idées de décentralisation prirent de nouveau faveur dans les partis d'opposition, puis dans le pays entier. Telle fut l'origine de la loi du 22 juillet 1870, qui, par un retour au système de la loi de 1831, assujettit le pouvoir exécutif à l'obligation de prendre les maires et adjoints dans le conseil municipal. Cette loi avait été précédée des deux lois d'attributions du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux et du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux qui furent rendues sous les mêmes influences et qui augmentaient notablement l'autonomie et l'indépendance de ces assemblées.

La loi sur les conseils municipaux, la seule dont nous ayons à nous occuper ici, fut faite dans le même esprit que celle du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux dont nous avons déjà parlé. Elle eut surtout pour objet d'augmenter le nombre des affaires que les conseils municipaux seraient appelés à régler par leurs délibérations. Toutefois, les pouvoirs nouveaux conférés aux conseils municipaux furent loin d'être aussi étendus que ceux qui avaient été attribués aux conseils généraux par la loi de 1866.

C'est ainsi notamment qu'à la différence des conseils généraux qui réglaient les acquisitions, aliénations et échanges, les conseils municipaux furent seulement autorisés à régler les acquisitions dont le prix ne dépassait pas une certaine somme. Pour les aliénations et échanges de biens communaux, l'homologation de l'administration supérieure continua à être exigée comme auparavant.

Bien plus, il y eut certaines affaires d'un caractère plus grave, parce qu'elles pouvaient engager l'avenir et le fond même du patrimoine communal, à l'égard desquelles le pouvoir réglementaire du conseil municipal fut subordonné à l'approbation et à la sanction du maire, chef de l'association communale, qui était choisi et nommé par le pouvoir exécutif. Ces affaires ne pouvaient donc être réglées par le conseil, qu'autant que celui-ci se trouvait d'accord avec le maire.

« En cas de désaccord entre le maire et le conseil municipal, disait l'article 1er de la loi du 24 juillet 1867, après avoir énuméré neuf affaires nouvelles que le conseil municipal était appelé à régler, la délibération ne sera exécutoire qu'après approbation du préfet ».

Ainsi, en ces matières, l'initiative appartenait également au maire

et aux conseillers municipaux. Ils étaient tous investis du droit de faire la proposition, mais comme garantie correspondante à la liberté d'initiative des conseillers municipaux, on exigeait l'accord du conseil et du maire. S'il y avait eu désaccord, la délibération aurait perdu son caractère réglementaire, elle serait restée dans la catégorie des délibérations proprement dites soumises à la nécessité d'une approbation. (Loi du 14 juillet 1867, art. 1).

CHAPITRE V.

LA LÉGISLATION ACTUELLE.

SECTION I.

LES LOIS MUNICIPALES PROVISOIRES.

Après les événements de septembre et la chute du second empire, un décret du gouvernement de la défense nationale conféra aux conseils municipaux, l'élection des maires et adjoints auparavant nommés par le pouvoir exécutif.

Mais, sous l'Assemblée nationale, une loi du 14 avril 1871 qui avait pour objet les élections municipales et qui fut rendue au moment même de l'insurrection communale de Paris, tout en conservant aux conseils municipaux des communes les moins importantes le droit de choisir eux-mêmes dans leur sein les maires et adjoints, restitua au pouvoir exécutif le droit de nommer lui-même les magistrats municipaux dans les centres les plus importants, à charge seulement de les prendre dans le conseil. (art. 9).

La même loi du 14 avril rompit l'unité de la liste électorale en subordonnant l'électorat municipal à des conditions particulières de domicile et en ordonnant que des listes spéciales aux élections municipales seraient dressées dans toutes les communes. Il fallait, pour figurer sur ces listes, une année de domicile réel dans la commune, tandis qu'il suffisait, d'après la législation en vigueur, d'avoir six mois de résidence pour être admis à participer aux élections politiques (art. 4 et 5).

L'Assemblée qui vota la loi du 10 août 1871 aurait voulu faire

pour l'administration communale ce qu'elle avait déja réalisé pour l'administration départementale en élargissant, dans une si notable proportion, les attributions des conseils généraux, en introduisant la publicité de leurs séances et en leur permettant de se mettre en rapport les uns avec les autres pour les affaires départementales. Elle aurait voulu doter la France d'une loi municipale organique, et l'œuvre qu'elle n'avait pu accomplir, elle la transmit aux assemblées qui la suivirent. Aussi toutes les lois municipales qui furent rendues depuis 1871, en attendant le vote de cette loi organique eurent-elles un caractére provisoire. Telles furent les lois du 20 janvier 1874, du 12 août 1876 et du 28 mars 1882, relatives au mode de nomination des maires et adjoints.

La loi du 20 janvier 1874 ayant décidé que les maires et adjoints seraient nommés dans toutes les communes de France par le Président de la République ou par le préfet, la loi du 12 août 1876 rendit au conseil municipal l'élection des maires et adjoints dans toutes les communes qui n'étaient pas chefs-lieux de département, d'arrondissement ou de canton, puis cette restriction fut elle-même supprimée par la loi postérieure du 28 mars 1882.

Une autre loi du 5 avril de la même année abrogea les dispositions législatives qui, conformément à l'article 42 de la loi municipale de 1837, exigeaient, dans certains cas, soit en matière d'impositions extraordinaires ou d'emprunts, soit en toutes autres matières, que les plus imposés aux rôles de la commune fussent appelés à délibérer avec le conseil municipal, en nombre égal à celui des membres en exercice. Ces dispositions, qui n'ont plus aujourd'hui d'application, tenaient d'ailleurs leur origine des lois de la Constituante aux termes desquelles le conseil général de la commune, composé du corps municipal et d'un nombre de notables double de celui des membres de ce corps, devait être nécessairement convoqué toutes les fois qu'il s'agissait de délibérer sur des acquisitions ou aliénations d'immeubles, sur des impositions extraordinaires pour dépenses locales, sur des emprunts, des travaux à entreprendre et autres affaires importantes.

SECTION II.

LA LOI ORGANIQUE DU 5 AVRIL 1884.

Les différentes lois qui furent ainsi votées depuis 1871 étaient d'ailleurs destinées à être refondues dans une loi générale et organique qui coordonnerait toute la législation municipale antérieure et serait le Code de la matière. Cette loi organique était appelée à être pour la commune ce que la loi du 10 août 1871 était déjà pour les conseils

généraux. Elle devait, en s'inspirant du même esprit décentralisateur que cette dernière loi, fixer l'organisation et étendre les attributions des autorités municipales. La loi qui réalisa ce programme fut celle du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale.

Cette loi, à la différence des lois antérieures d'administration communale, réunit avec raison, comme la loi du 10 août 1870 sur les conseils généraux, les règles relatives à l'organisation à celles qui se réfèrent aux attributions des pouvoirs municipaux. Elle se distingue également des lois précédentes en ce que, à l'exemple encore de la loi d'administration départementale, elle abrogea et remplaça toutes les lois qui étaient auparavant en vigueur sur la matière, à l'exception de celles qui concernaient la ville de Paris.

Indiquons rapidement, avant d'aborder l'étude détaillée de l'administration communale telle qu'elle est réglée par la loi du 5 avril 1884, les principales innovations qui caractérisent cette loi décentralisatrice.

Les réunions de communes et de sections de communes sont facilitées. L'unité de liste électorale est rétablie. Le droit de prendre part aux élections municipales est étendu à tous ceux qui figurent sur les listes électorales politiques et législatives. Les maires et adjoints sont nommés par le conseil municipal dans toutes les communes de France, à l'exception de Paris. Ainsi se trouva définitivement consacré le régime inauguré par la loi du 28 mars 1882. Le droit de suspension et de dissolution du conseil municipal qui appartient au pouvoir exécutif fut en outre renfermé dans des limites plus étroites. Bien plus, il fut décidé qu'en cas de dissolution ou de démission collective il devrait être procédé à des élections nouvelles dans les deux mois. La publicité des séances du conseil fut enfin introduite pour faciliter aux électeurs les moyens de contrôler la gestion de leurs élus, et rendre leur action sur ces derniers plus efficace et plus énergique.

Dans la loi de 1884 les attributions des maires et adjoints, celles des conseils municipaux sont d'ailleurs notablement étendues. Les conseils municipaux sont affranchis dans une large mesure de la surveillance et du contrôle de l'administration supérieure, le nombre des affaires sur lesquelles ils peuvent prendre des délibérations réglementaires, exécutoires par elles-mêmes, est considérablement augmenté ; les pouvoirs de l'administration centrale à l'égard des délibérations réglementaires elles-mêmes sont diminués. Sous la législation nouvelle, c'est, en principe, le conseil municipal qui régle lui-même les affaires de la commune par des délibérations définitives, sans approbation préalable.

Les conseils municipaux sont aussi autorisés à se mettre en correspondance les uns avec les autres, et à se concerter entre eux, sur des

intérêts communs à plusieurs communes, dans des conférences où chacun d'eux est représenté par une commission spéciale nommée à cet effet. La tenue de ces conférences est d'ailleurs sévèrement réglementée par la loi qui les place d'une manière plus étroite sous la surveillance et le contrôle de l'administration.

Enfin, la loi du 5 avril 1884 a singulièrement atténué la rigueur de l'ancienne législation, en ce qui concerne la responsabilité civile de la commune, à l'occasion des crimes ou délits commis sur son territoire par des attroupements armés ou non armés.

« La nouvelle loi municipale, disait une circulaire du ministre de l'intérieur du 15 mai 1884, n'est pas seulement une œuvre de codification d'une importance exceptionnelle, réunissant dans un seul texte les règles fondamentales, précédemment disséminées, de la législation qui régit les communes; elle les complète, les précise, les améliore; elle marque un pas considérable dans la voie des franchises communales; elle ne maintient la tutelle de l'Etat que dans la mesure des exigences impérieuses de la souveraineté nationale, de l'unité de la patrie et des intérêts généraux. Le législateur de 1884, suivant l'exemple des législateurs qui l'ont précédé, n'a pas hésité à restreindre cette tutelle, dans la conviction que les représentants des communes ne cesseraient pas de se montrer dignes de la confiance qui en a fait relâcher les liens, et qu'ils ne se départiraient jamais de la prudence et de la sagesse dont ils ont toujours donné des preuves manifestes depuis plus d'un demi-siècle. »

Titre II.

Des circonscriptions communales.

CHAPITRE I.

DES SECTIONS DE COMMUNE.

SECTION I.

NATURE ET CARACTÈRES DES SECTIONS DE COMMUNE.

La commune se présente sous un double aspect, comme une société locale ayant sa vie propre, ses organes, ses biens, ses ressources, ses dépenses, et comme la dernière des circonscriptions territoriales à laquelle s'arrête la division politique et administrative du pays. Envisagée à ce dernier point de vue, la commune constitue un centre d'administration locale et c'est par là surtout qu'elle diffère des sections de commune qui s'y trouvent renfermées. Aux yeux de la société générale et de l'administration, les sections de commune restent, en effet, confondues avec l'existence communale et, si elles s'en distinguent quelquefois, c'est seulement comme personnes morales investies dans l'intérieur de la commune de certains droits de propriété ou de jouissance dont bénéficient seuls leurs habitants à l'exclusion de la généralité des autres.

Toutes les sections qui peuvent se rencontrer dans le territoire des communes ne présentent pas d'ailleurs le même caractère, et si, dans la législation administrative, ces expressions « section de commune » désignent toujours une portion du territoire communal, elles peuvent être prises cependant dans trois sens différents qu'il importe de ne pas confondre.

Elles désignent quelquefois une fraction habitée de commune ayant, avec une origine spéciale, un patrimoine et des droits propres qui en font une personne morale. Quelquefois aussi elles s'appliquent simplement à une portion habitée du territoire de la commune que cette portion ait ou non des droits ou des intérêts spéciaux, une origine dis-

tincte. D'autres fois enfin la section de commune n'est qu'une division électorale établie soit pour faciliter les opérations du vote, soit pour l'élection d'un nombre déterminé de conseillers municipaux.

SECTION II.

DE L'ORIGINE DES SECTIONS DE COMMUNE.

L'origine des sections de commune personnes morales ayant des droits et un patrimoine propres est fort ancienne. Elle se rattache à l'histoire même des biens communaux. Il y avait déjà, dans l'ancien régime, des sections de commune, paroisse, village ou hameau, avec des droits et des intérêts particuliers, et aussi, dans une certaine mesure, avec une existence et une vie à part, au sein de la communauté d'habitants. L'Ordonnance d'août 1669, sur les Eaux et Forêts, prescrivait même la formation de ces sections distinctes en ordonnant, dans son titre XIX, art. 3, « aux officiers d'assigner à chacune paroisse, hameau, village ou communauté usagère, une contrée particulière, la plus commode qu'il se pourra, en laquelle, ès lieux défensables seulement, les bestiaux puissent être gardés et menés séparément sans mélange de troupeaux d'autres lieux. » Les pâtres de chaque section devaient être en outre nommés annuellement, aux termes de l'article 9, en l'assemblée générale de ses habitants, à la requête et diligence « des procureurs ou syndics de chaque *paroisse*, ou principaux habitants des *hameaux* et *villages*. » Au reste, toutes les sections de commune ne sont pas d'origine ancienne. Il en est dont la formation est postérieure à 1789 et qui sont nées, depuis cette époque, des modifications apportées aux circonscriptions communales, par suite des réunions ou des distractions des communes. Ces sections de commune sont d'ailleurs de beaucoup les moins nombreuses.

En s'absorbant dans une seule commune, les communes réunies passent, en effet, à l'état de sections de la commune nouvelle. A titre de section de cette commune, chacune d'elles peut avoir son patrimoine propre. Elle conserve la propriété des biens qui lui appartenaient patrimonialement avant la réunion, et quant à ceux de ces biens dont les fruits étaient perçus en nature par les habitants, ils restent soumis au même mode de jouissance. Mais, à l'inverse, pour tout ce qui touche à l'organisation et à la vie municipales, l'absorption est complète. Autrement, au lieu d'arriver à réaliser une réunion de communes, on créerait une commune dans la commune. Les édifices et autres immeubles affectés à un usage ou à un service public devront donc être déclarés appartenir, quelle que soit d'ailleurs leur origine, à

la commune nouvelle dans laquelle les autres communes auront été réunies.

Si, au cas de réunions de communes, les communes réunies passent ainsi à l'état de sections de communes, il n'en va pas autrement, au cas de distraction de commune, toutes les fois que la fraction ainsi distraite n'est pas érigée en commune séparée. Que cette fraction soit, en effet, réunie à une autre commune, ou qu'elle le soit à d'autres parties ayant été également distraites de différentes communes pour être ensuite réunies en une seule commune, chacun des éléments constitutifs de la nouvelle commune, s'il apporte avec lui un patrimoine, formera dans le tout une section de commune.

SECTION III.

BIENS ET CHARGES DES SECTIONS DE COMMUNE.

Dépourvues de tout caractère administratif, les sections de commune ne peuvent exister et subsister que par les droits exclusifs de propriété ou d'usage qui leur appartiennent. Mais, investies de biens et de ressources propres, les sections de commune ont aussi des charges particulières à supporter. C'est ainsi notamment qu'elles doivent acquitter les impôts qui grèvent les biens dont leurs habitants ont la jouissance exclusive. La répartition de cette dépense ne doit être faite, d'ailleurs, qu'entre les habitants qui ont droit à la jouissance et toujours proportionnellement à leur jouissance respective. (Loi du 28 germinal an XI, art. 4).

De même, la section doit supporter exclusivement les frais occasionnés par l'administration des biens qui lui appartiennent.

Quant aux dépenses faites pour un service communal d'utilité générale, alors même que la section en retirerait des avantages particuliers ou même exclusifs, elles resteraient à la charge de la commune entière, car, au point de vue de l'administration et des services publics, la section n'existe pas, son absorption dans la commune est entière.

Les dépenses à la charge de la section peuvent, d'ailleurs, être acquittées à l'aide des revenus de ses biens affermés, quand ces revenus lui restent propres. Ces revenus pourraient aussi servir à dégrever les habitants des impositions extraordinaires que la commune lèverait pour des travaux d'utilité générale. L'excédant serait mis en réserve pour l'avenir.

SECTION IV.

DE LA REPRÉSENTATION DES SECTIONS DE COMMUNE.

Les sections de commune sont le plus souvent représentées par l'autorité municipale de la commune dont elles font partie. C'est, en principe, cette autorité qui gère leurs biens, en fixe le mode de jouissance et les aliène. Les sections n'ont pas de représentation permanente, spéciale et distincte de leurs intérêts particuliers, et c'est seulement dans certains cas déterminés par la loi, lorsqu'elles se trouvent en opposition d'intérêts avec la commune, qu'elles sont appelées à se donner une représentation particulière par la nomination d'une commission syndicale.

Il en est ainsi notamment, comme nous allons le voir, lorsque les sections se trouvent intéressées dans des modifications de circonscriptions communales ayant pour but de les distraire d'une commune, de les réunir à une autre, ou de les ériger en communes séparées. (Loi du 5 avril 1884, art. 4).

CHAPITRE II.

DES RÉUNIONS ET DISTRACTIONS DE COMMUNES.

SECTION I.

HISTORIQUE.

En remaniant les circonscriptions administratives de la France, et en disposant que « chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne » formerait une municipalité, la loi du 22 septembre 1789, article 7, donna naissance à 44.000 communes. Mais l'Assemblée constituante ne tarda pas à s'apercevoir qu'elle avait ainsi créé un grand nombre de communes beaucoup trop petites dans lesquelles il était impossible d'organiser et de faire fonctionner régulièrement le nouveau régime municipal. Aussi, dans une loi en forme d'instruction, des 12-20 août 1790, titre I, § 3, elle invita les administrations départe-

mentales, à provoquer et à favoriser de tout leur pouvoir, les réunions des petites communes. Chacune des communes qui furent ainsi réunies, lorsqu'elle avait apporté avec elle un patrimoine, constituait une section de la commune nouvelle.

L'Assemblée constituante, puis, après elle, l'Assemblée législative et la Convention ordonnèrent elles-mêmes directement, par des lois spéciales, plusieurs réunions de communes. Enfin, sous l'empire de la Constitution de l'an III, d'après laquelle, comme nous l'avons vu, des conseils cantonnaux ayant été substitués aux conseils communaux, chaque commune n'avait plus qu'un agent municipal chargé de la police et un adjoint, il fut décidé par la loi du 12 nivôse an IV que les communes seraient réunies de manière à ce qu'il n'y eût pas plus de trois ou quatre agents municipaux par canton.

Toutes les réunions qui avaient été ainsi opérées furent confirmées et maintenues par la loi du 28 pluviôse an VIII qui, en restituant aux anciennes communautés d'habitants l'individualité et l'administration propres que la Constitution directoriale de l'an III leur avait enlevées, limita cependant l'effet de ses dispositions aux communes qui avaient précédemment un agent municipal.

Le territoire de la France se trouva ainsi divisé entre les différentes communes de manière à donner pour chacune d'elles une étendue moyenne de trois quarts de lieue. Celles dont la population était inférieure à 500 habitants furent les plus nombreuses, elles se divisaient elles-mêmes, à peu près également, en communes de 100, 200, 300, et 400 habitants environ. Il y en avait qui ne comptaient pas cent habitants, et parmi celles qui avaient plus de cinq cents habitants, c'étaient encore les communes inférieures à mille habitants qui constituaient l'immense majorité.

De nombreux inconvénients ont été reprochés à cette extrême division et à ce morcellement excessif des agglomérations communales. On a dit notamment qu'il est quelquefois difficile de réunir dans les petites communes les éléments essentiels que suppose nécessairement une bonne administration municipale. Mais, malgré ces inconvénients incontestables, le respect des traditions et des habitudes locales imposait nécessairement le maintien des anciennes circonscriptions communales. D'autre part, l'intimité des liens que la vie communale établit entre les individus fait de la commune une association naturelle que la loi ne pourrait par briser sans violence et sans arbitraire. C'est donc avec juste raison qu'après s'être formée spontanément et en quelque sorte par la force des choses, l'antique division des paroisses et des communautés a passé de l'ancien régime dans les décrets de la Constituante, puis dans la loi du 28 pluviôse an VIII et enfin dans les

lois des 21 mars 1831 et 18 juillet 1837 sur l'organisation et sur les attributions municipales.

L'administration, pour diminuer le nombre des petites communes n'a guère cessé d'ailleurs d'encourager et de favoriser leur réunion à d'autres. Ce fut surtout sous la Restauration et sous le premier empire que ce mouvement se produisit avec le plus d'intensité, il s'est ralenti à partir de 1830 jusqu'à ce que, en 1865, on parut se préoccuper beaucoup moins des inconvénients qui résultent de la multiplicité des petites communes. Par l'effet d'un courant en sens contraire, on vit alors les créations de communes nouvelles se multiplier, tandis qu'auparavant, et pendant la première moitié de ce siècle, en même temps qu'on s'appliquait plus activement à la suppression des petites communes, on n'en créait point ou peu. C'est ainsi que dans les cinq années qui se sont écoulées de 1876 à 1881, il y a eu jusqu'à 45 créations de communes nouvelles, contre 4 suppressions seulement. Aujourd'hui, il y a encore en France plus de 700 communes qui ont moins de 100 habitants et le nombre de celles dont la population varie de 100 à 200 habitants dépasse 3.000.

SECTION II.

De l'autorité compétente, des conditions et formalités requises pour les réunions et distractions de communes.

La législation et la jurisprudence relatives à l'autorité compétente et aux conditions requises pour les réunions et distractions de communes ont d'ailleurs naturellement varié suivant qu'on cherchait à favoriser ou à restreindre ces réunions et distractions.

Ainsi, d'après la loi de 1837 sur l'administration municipale et suivant certaines distinctions établies par cette loi, il fallait une ordonnance du roi ou un acte du pouvoir législatif, pour distraire une section de commune, à l'effet soit de la réunir à une autre commune, soit de l'ériger en commune séparée, comme pour réunir plusieurs communes en une seule. Une ordonnance suffisait du reste, en principe, et on n'exigeait une loi qu'en cas de dissentiment des conseils électifs, ou lorsque les réunions et distractions à opérer auraient eu pour conséquence de modifier la composition d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton.

Bien plus, en 1867, une circulaire du ministre de l'intérieur du 3 août, interprétant l'article 13 de la loi du 24 juillet 1867, substitua dans le plus grand nombre des cas, une simple approbation préfectorale, à celle du chef de l'Etat qui était auparavant requise, confor-

mément à la loi de 1837, pour les réunions et distractions de communes. D'autre part, la loi du 18 août 1871, sur les conseils généraux, appela ces assemblées à statuer définitivement « sur les changements à la circonscription des communes d'un même canton, lorsqu'il y avait accord des conseils municipaux. »

Mais bientôt, effrayée de l'accroissement considérable des créations de petites communes qui furent la conséquence de ces facilités nouvelles, l'administration centrale crut devoir intervenir, dans l'intérêt général du pays, et le ministre de l'intérieur, par une circulaire du 13 mars 1873, décida en conformité d'un avis du Conseil d'Etat du 17 octobre précédent, que la loi du 24 juillet 1866, art. 13 § 1 qui substituait l'approbation préfectorale à celle du chef de l'Etat ne devait s'appliquer qu'aux simples délimitations de territoire et que tout changement apporté à la constitution communale continuerait à nécessiter, suivant les cas, conformément aux dispositions de la loi de 1837, une loi ou un décret.

C'est dans le même esprit et pour remédier efficacement au danger du fractionnement excessif des agglomérations communales que la nouvelle loi municipale du 5 avril 1884 a cru devoir elle-même revenir à l'idée du législateur de 1791 en exigeant une loi pour toute érection de commune. Aux termes des articles 5 et 6 de cette loi, il ne peut être, en effet, procédé à l'érection d'une commune nouvelle qu'en vertu d'une loi, après avis du conseil général, et le Conseil d'Etat entendu, tandis que les suppressions et les réunions de communes peuvent être au contraire opérées par un simple décret rendu en Conseil d'Etat, les conseils généraux entendus, lorsque d'ailleurs ces suppressions et réunions ne modifient pas la circonscription du département, d'un arrondissement ou d'un canton. Le conseil général statue même définitivement, s'il approuve le projet, lorsque les communes ou sections qu'il s'agit de réunir sont situées dans le même canton et que la modification projetée réunit, quant au fond et quant aux conditions de sa réalisation, l'adhésion des conseils municipaux et des commissions syndicales intéressées. Ainsi il n'y a lieu de recourir à un décret en Conseil d'Etat que si le conseil général n'approuve pas le projet ou si les communes et sections n'y ont pas donné leur assentiment.

Au reste, toutes les modifications apportées aux circonscriptions communales, qui frappent des fractions habitées et ne consistent pas en une simple délimitation de territoire, ont nécessairement pour objet de réunir plusieurs communes en une seule, ou de distraire une section d'une commune, soit pour réunir cette section à une autre commune, soit pour l'ériger en commune séparée. Il se peut

aussi que plusieurs sections distraites des communes auxquelles elles appartenaient soient ensuite réunies en une seule et même commune nouvelle.

Dans tous les cas, qu'il s'agisse soit de distractions et réunions de communes, soit de la création d'une commune nouvelle, l'opération projetée en elle-même et ses conditions doivent être soumises à une enquête prescrite par le préfet dans les communes intéressées. Le préfet peut du reste prendre lui-même spontanément et d'office l'initiative de cette mesure, ou l'ordonner à la demande des parties intéressées. Il agira ainsi d'office, s'il croit devoir, dans l'intérêt général, provoquer des distractions et réunions de communes ou l'érection d'une commune nouvelle. Mais, d'autre part, il est légalement tenu de soumettre à l'enquête toute demande de modification au territoire communal ou de création de commune qui serait formée par l'un des conseils municipaux intéressés ou par le tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la section en question. (art. 3.)

Cette dernière disposition a été critiquée. On lui a reproché de paralyser les garanties que la loi du 5 avril 1884 avait cru trouver, contre les érections de communes nouvelles, dans l'intervention du législateur. Obliger l'administration à soumettre à l'enquête toute demande de création de commune, formée par le tiers des électeurs inscrits de la section, c'est, en effet, ouvrir la porte aux ambitions locales en quête de fonctions municipales électives à remplir. C'est faire d'une question communale, la matière d'une agitation électorale, c'est enfin subordonner à des influences politiques, trop souvent prépondérantes dans un pays démocratique à suffrage universel, la solution d'une affaire qui engage essentiellement et avant tout les intérêts communaux et l'administration générale du pays entier, en raison de la dissémination des ressources et de l'augmentation des charges qu'entraîne souvent avec elle l'institution d'une commune nouvelle.

Quoi qu'il en soit, après l'enquête *de commodo et incommodo* à laquelle le préfet fait ainsi procéder, d'office ou sur la demande des parties intéressées, les conseils municipaux et les conseils d'arrondissement doivent être appelés à donner leur avis et la proposition est ensuite soumise au conseil général. (Loi de 1884, art. 3). Si le projet concernait une section de commune, un arrêté du préfet déciderait la création d'une commission syndicale pour cette section, ou pour la section du chef-lieu, si les représentants de la première se trouvaient en majorité dans le conseil municipal, et il déterminerait le nombre des membres de cette commission. Ces membres seraient ensuite élus par les électeurs domiciliés dans la section. La commission nommerait son

président et elle donnerait son avis sur le projet. (Même loi, art. 4).

SECTION III.

DES CONSÉQUENCES JURIDIQUES DES RÉUNIONS ET DISTRACTIONS DE COMMUNES.

La loi municipale détermine elle-même quelques-unes des conséquences juridiques des réunions et distractions de communes en ce qui concerne le patrimoine communal, et elle laisse aux autorités chargées de prononcer ces réunions et distractions le soin d'en fixer expressément toutes les autres conditions.

C'est ainsi qu'aux termes de l'article 7 de la loi du 5 avril 1884, article qui ne fait d'ailleurs que reproduire les principales dispositions des articles 6 et 7 de la loi de 1837, la commune réunie à une autre commune conserve la propriété des biens qui lui appartenaient, et les habitants de cette commune gardent la jouissance de ceux de ces mêmes biens dont les fruits sont perçus en nature. Il en est de même de la section réunie à une autre commune pour les biens qui lui appartenaient exclusivement.

Pour ce qui est des biens qui, ayant été affermés, ne donnaient lieu, au moment de la réunion, qu'à une perception de revenus, les communes et sections réunies ne les conservent que quant à la propriété seulement. La jouissance de ces biens passe à la nouvelle commune pour en être le produit affecté à des services publics.

Quant aux édifices et autres immeubles servant à un usage public et situés, soit sur le territoire de la commune ou de la section de commune réunie à une autre commune, soit sur le territoire de la section érigée en commune séparée. ils deviennent la propriété de la nouvelle commune ou de celle à laquelle est faite la réunion.

Au reste, en ce qui concerne le patrimoine des communes et sections réunies, ou de la section érigée en commune séparée, toutes les questions autres que celles qui ont été expressément résolues par la loi municipale du 5 avril 1884 dans son article 7 doivent être tranchées par la décision qui statue sur les réunions et séparations.

Les biens qui restent, au moment de la réunion, entre les mains des sections de la nouvelle commune, ne cessent pas d'ailleurs de leur appartenir, tant pour la propriété que pour la jouissance exclusive, alors même que ces biens seraient dans la suite aliénés, ou que soumis antérieurement à une jouissance en nature, ils seraient plus tard soustraits à cette jouissance, et donneraient lieu à une perception de

revenus en argent. Des faits postérieurs à la réunion ne sauraient, en effet, aucunement modifier les conséquences juridiques qu'elle a légalement produites.

SECTION IV.

DES DROITS DE LA FRACTION DISTRAITE AUX BIENS DE LA COMMUNE DONT ELLE A ÉTÉ SÉPARÉE.

A l'égard de la section qui a été distraite d'une commune pour être réunie à une autre commune, l'article 7 ne vise expressément, pour en régler l'attribution, que ceux des biens de cette section qui lui appartenaient, avant la réunion, d'une manière privative et exclusive. La loi reste muette au sujet des biens de la commune dont la section a été séparée et dans lesquels les membres de la section avaient un droit égal à celui des autres habitants.

Pour statuer sur l'attribution de ces biens, l'autorité appelée, dans le silence de la loi, à prononcer, aurait, croyons-nous, à distinguer entre les biens communaux dont les habitants de la section jouissaient en nature et ceux qui, ayant été affermés, ne leur procuraient aucun avantage individuel. La séparation, à l'égard des premiers, ne devrait porter aucune atteinte à la jouissance des membres de la section, et, par suite, la section, après sa réunion à la nouvelle commune devrait être considérée comme copropriétaire avec l'ancienne commune dont elle faisait partie, des biens dont elle jouissait auparavant en nature. Au contraire, pour ce qui est des biens affermés, la section distraite n'aurait aucun droit à en réclamer une portion parce que la commune qui en était propriétaire survit à la séparation, et ensuite parce que cette commune peut garder la propriété exclusive de ces biens sans qu'il en résulte un changement dans la portion personnelle et dans les avantages individuels des habitants.

Toutefois, en ce qui concerne les biens qui auraient été donnés à la commune en vue d'assurer la distribution de secours publics, il y aurait lieu de décider, encore bien que ces biens ne soient pas soumis à la jouissance en nature des habitants et qu'ils ne constituent même pas, à proprement parler, des biens communaux, que la fraction séparée aurait sa part dans la propriété des biens ainsi donnés. Telle est, en effet, la destination que ces biens ont reçue qu'ils confèrent en quelque sorte des avantages personnels aux habitants.

Cette décision, qui était déjà celle de la jurisprudence avant la loi du 5 avril 1884, a été confirmée par une circulaire du ministre de l'intérieur du 15 mai 1884 relative à l'application de la nouvelle loi

municipale. « Quoique, dit cette circulaire, les biens des indigents administrés soit par un bureau de bienfaisance, soit, à défaut d'établissement spécial, par la municipalité, ne constituent pas, à proprement parler, des biens communaux et que, par suite, l'article 7 de la loi du 5 avril ne leur soit pas directement applicable, il y a lieu de maintenir la jurisprudence antérieure d'après laquelle on étendait, par analogie et à défaut de dispositions spéciales, aux biens des pauvres les règles posées par la loi du 18 juillet 1837, pour les partages résultant des modifications apportées dans la circonscription des communes. »

La section qui emporte une partie des biens qu'elle possédait indivisément avec l'ancienne commune dont elle a été distraite, doit naturellement rester grevée d'une part proportionnelle dans les dettes de cette commune. Mais, en cas de réunion de la section à une autre commune, celle-ci ne profitant pas des biens de la section qu'on lui adjoint, n'aurait pas à supporter ses dettes, même pour partie. Réciproquement la section restera étrangère aux dettes anciennes de la commune à laquelle on la réunit et qui ne sauraient en aucune manière lui être imputées.

SECTION V.

DES OPÉRATIONS DU PARTAGE.

La translation à la commune nouvelle des immeubles servant à un usage public, situés sur son territoire, telle qu'elle est prescrite par le § 3 de l'article 7, peut encore donner lieu, au profit de la section à laquelle ces immeubles appartenaient, à certaines compensations. Ces compensations devront d'ailleurs être réglées, en même temps que les autres conditions de la réunion ou de la séparation, par l'acte qui la prononcera. Les principales questions que cet acte aura ainsi à résoudre sont donc celles relatives « aux biens indivis, au partage des dettes et à leur acquittement, ainsi qu'aux compensations à accorder, dans quelques circonstances extraordinaires, en raison de l'abandon forcé des immeubles servant à un usage public. » (Circul. du 15 mai 1884.)

Une circulaire du 29 janvier 1848, insérée au *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur* de la même année, trace la marche à suivre en pareil cas et les bases sur lesquelles peuvent ou doivent être réglées les diverses opérations de partage.

Il n'appartient du reste qu'à l'autorité chargée de statuer sur les réunions et distractions de communes, de procéder au partage des valeurs mobilières ou immobilières. Les tribunaux ne pourraient pas

connaître, sans violer le principe de la séparation des pouvoirs, des réclamations auxquelles ce partage pourrait donner lieu. Seuls, au contraire, les tribunaux de l'ordre judiciaire, à qui la loi réserve expressément la connaissance des questions de propriété, seraient compétents pour décider si une section de commune possède des droits dans tels ou tels objets déterminés, alors même qu'il s'agirait des conséquences des actes législatifs ou administratifs qui ont modifié des circonscriptions communales.

C'est aussi à l'autorité judiciaire qu'il appartient de reconnaître l'existence et les limites des sections, car ces questions d'existence et de limites ne sont au fond que des questions de propriété, puisque dépourvues de tout caractère administratif les sections de commune ne peuvent exister et subsister que par les droits exclusifs de propriété ou d'usage qui leur appartiennent.

CHAPITRE III.

DE LA TRANSLATION DU CHEF-LIEU OU DU CHANGEMENT DE NOM DES COMMUNES.

Les actes qui prononcent des réunions ou des distractions de communes, en déterminent expressément les conditions. Parmi ces conditions figure quelquefois une translation du chef-lieu de la commune ou son changement de nom. Le chef-lieu est l'endroit de la commune (ville, bourg, village) où se trouve le siége de l'administration municipale. Lorsqu'ils résultent ainsi des réunions ou des distractions de communes, les dénominations nouvelles et les changements de chef-lieu sont fixés par les autorités compétentes pour prononcer ces réunions ou distractions. La procédure à suivre est la même. (Loi du 5 avril 1884, art. 8).

Mais il peut aussi y avoir lieu à un changement de nom ou à un changement de chef-lieu en dehors de toute réunion ou distraction de communes.

Dans ces conditions, le changement de nom d'une commune est décidé par décret du Président de la République, sur la demande du conseil municipal, le conseil général consulté et le Conseil d'Etat entendu (Même loi, art. 8).

C'est donc un décret rendu dans la forme des réglements d'administration publique, c'est-à-dire le Conseil d'Etat entendu, qui statue sur le changement de nom d'une commune. L'initiative de la demande

est d'ailleurs exclusivement réservée, en cette matière, au conseil municipal.

Ce qu'il faut entendre, au reste, par changement de nom ce n'est pas seulement la substitution d'un nom à un autre, mais aussi les additions de noms ou les simples rectifications d'orthographe.

Quant aux changements de chef-lieu qui ne sont pas la condition des réunions ou distractions de communes, ils sont soumis, en ce qui concerne les autorités chargées de statuer et la procédure à suivre, aux mêmes régles que les modifications à apporter à la circonscription territoriale des communes, lorsque ces modifications n'intéressent pas les limites d'un canton, d'un arrondissement ou d'un département. (Même loi, art. 6).

Il en est de même des changements de nom qui sont la condition d'un changement de chef-lieu. (Même article).

CHAPITRE IV.

DE LA DÉLIMITATION ADMINISTRATIVE DES COMMUNES.

Il importe de ne pas confondre les simples délimitations des communes avec les changements apportés à leurs circonscriptions. Ces deux catégories d'opérations ne sont pas, en effet, soumises aux mêmes formalités.

Les communes constituent des circonscriptions administratives, il y a lieu par conséquent, à leur égard, à délimitation administrative. (Loi du 19-20 avril 1790, art. 8). C'est donc à l'autorité administrative représentée par les préfets qu'il appartient de statuer, lors des opérations cadastrales, sur les questions relatives aux délimitations de communes, en observant les lois et réglements sur la matière. Mais ces délimitations de communes par les préfets ne font pas obstacle à ce que l'autorité judiciaire statue sur les questions de propriété qui s'y rattachent.

Seule, en effet, l'autorité judiciaire de droit commun est compétente pour connaître des questions de propriété. (Loi des 19-20 avril 1790, art. 10.) Or, quand des communes se contestent réciproquement leurs limites, il s'agit le plus souvent de la propriété de quelques terrains

incultes, et non pas précisément de l'exactitude de la délimitation. La question de propriété des terrains en litige et la question de délimitation sont tout à fait distinctes. Il peut être statué sur la première par les tribunaux civils sans qu'il soit procédé par l'autorité administrative à la rectification des délimitations. (C. d'Et. 24 déc. 1810 ; 3 juin 1820 ; 18 nov. 1838 ; 4 sept. 1840. Cassat. 15 juillet 1872 ; 19 avril 1880 ; 25 juillet, 22 août 1881.)

LIVRE I.

LE POUVOIR MUNICIPAL.

La bonne administration des intérêts communaux comporte à la fois des délibérations et une action rapide et ferme. De là l'antique division des corps municipaux en conseil délibérant et en pouvoir exécutif ou administration active, division qui fut consacrée par les lois de la Constituante et qui a toujours été maintenue depuis. Mais, tandis que l'administration active avait été confiée par l'Assemblée Constituante à un bureau exécutif, composé du tiers des membres du corps municipal, choisi par ce corps et nommé pour un an, la loi consulaire du 28 pluviôse an VIII, a concentré cette administration entre les mains d'un agent unique, le maire, qui, choisi et nommé par l'administration centrale, ne pouvait être révoqué que par elle.

D'autre part, le pouvoir municipal, d'après notre législation, consiste dans l'exercice des facultés nécessaires pour l'administration des communes, considérées soit en elles-mêmes comme sociétés locales, soit comme divisions territoriales et circonscriptions administratives dans leur rapport avec l'Etat. De là aussi cette distinction fondamentale, sur laquelle reposent toutes nos lois municipales depuis 1789, entre les fonctions déléguées aux municipalités par l'administration de l'Etat, et les fonctions propres au pouvoir municipal.

En laissant de côté celles des fonctions du pouvoir municipal qui dérivent de l'administration générale, on voit, depuis la loi de l'an VIII, deux éléments se réunir pour former l'ensemble de ce pouvoir :

1° Le maire, chargé seul de l'administration et investi du droit de faire des règlements de police locale.

2° Le conseil municipal, organe des intérêts de la commune sur lesquels il délibère.

Toutefois, à la différence des lois antérieures, la nouvelle loi municipale donne la première place, dans cette énumération, au conseil mu-

nicipal, probablement parce que, suivant cette loi, le maire est toujours l'élu du conseil qui le choisit nécessairement parmi ses membres. (Loi du 5 avril 1884, art. 1, 76.)

« Mais, dit la circulaire ministérielle du 15 mai 1884, il ne faut voir dans ce changement qu'un hommage rendu aux représentants directs du suffrage universel, dont le maire lui-même tient ses pouvoirs ; le maire, en qualité de président du conseil municipal, marchera toujours en tête du conseil. »

TITRE I.

Le conseil municipal.

CHAPITRE I.

DE LA FORMATION DES CONSEILS MUNICIPAUX.

SECTION I.

DE LA COMPOSITION DU CONSEIL.

Le conseil municipal se compose, dans chaque commune, d'un certain nombre de membres élus par le suffrage universel direct.

Le nombre des conseillers varie de dix à trente-six, suivant l'importance de la population, telle qu'elle a été constatée par le dernier recensement officiel.

Il y a ainsi 10 conseillers municipaux dans les communes de 500 habitants et au-dessous.

12	dans celles de	501 à 1.500	habitants.
16	—	1.501 à 2.500	—
21	—	2.501 à 3.500	—
23	—	3.501 à 10.000	—
27	—	10.001 à 30.000	—
30	—	30.001 à 40.000	—
32	—	40.001 à 50.000	—
34	—	50.001 à 60.000	—
36	—	60.001 et au-dessus.	

Dans les villes divisées en plusieurs mairies, le nombre des conseillers est augmenté de trois par mairie. (Loi du 5 avril 1884, art. 10).

SECTION II.

DES ÉLECTIONS MUNICIPALES.

I. *De l'électorat.*

Sont appelés à prendre part aux élections municipales, tous ceux qui figurent sur la liste électorale politique de la commune (Même loi, art. 14).

Il convient d'ailleurs, à cet égard, de remarquer que ce ne sont pas seulement les habitants domiciliés dans la commune ou ceux qui y résident depuis six mois au moins qui y sont électeurs. Ont aussi cette qualité, sous la condition qu'ils auront déclaré vouloir exercer leurs droits électoraux dans la commune, ceux qui y sont inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations. Obligés de contribuer à l'acquit des charges communales, ils devaient être, en effet, par une juste réciprocité, également appelés à coopérer à l'administration municipale.

II. *De l'éligibilité.*

Après avoir élargi les bases de l'électorat municipal en supprimant la liste municipale électorale et en rétablissant l'unité de la liste, la loi du 5 avril 1884 s'est également montrée plus facile que la législation natérieure en ce qui concerne les conditions d'éligibilité au conseil municipal.

Ces conditions, aux termes de l'article 31, sont les suivantes :

1° L'âge de vingt-cinq ans accomplis;

2° La qualité d'électeur de la commune ou celle de citoyen inscrit au rôle des contributions directes.

Celui-là d'ailleurs devrait être considéré comme inscrit au rôle, qui justifierait qu'il devait y être inscrit au 1er janvier de l'année de l'élection.

Toutefois, s'il suffit d'être inscrit au rôle des contributions directes, pour être éligible au conseil municipal, le nombre des conseillers qui ne résident pas dans la commune au moment de l'élection ne peut excéder le quart des membres du conseil. S'il dépassait ce chiffre, la préférence serait déterminée d'après les règles qui fixent le rang des conseillers municipaux, c'est-à-dire : 1° par la date la plus ancienne des nominations ; 2° entre conseillers élus le même jour, par le plus grand

nombre des suffrages obtenus ; 3° à égalité de voix, par la priorité d'âge. (Même loi, art. 49).

3° Enfin, pour être éligible au conseil municipal il faut n'être dans aucun des cas *d'incapacité*, *d'inéligibilité* ou *d'incompatibilité* prévus par la loi.

Sont frappés d'incapacité :

1° Les individus privés du droit électoral ;

2° Ceux qui sont pourvus d'un conseil judiciaire ;

3° Ceux qui sont dispensés de subvenir aux charges communales et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance ;

4° Les domestiques attachés *exclusivement* à la personne. (Loi de 1884, art. 32).

Ne rentrent pas dans cette dernière catégorie, les gardes forestiers, les jardiniers, alors même que ces derniers feraient accidentellement le service de domestiques.

Sont inéligibles d'une manière absolue :

Les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service. (Même loi, art. 31, *in fine*).

Sont aussi inéligibles, mais seulement dans le ressort où ils exercent leurs fonctions :

1° Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture ;.

2° Les commissaires et les agents de police ;

3° Les magistrats des cours d'appel et des tribunaux de première instance, à l'exception des juges suppléants auxquels l'instruction n'est pas confiée ;

4° Les juges de paix titulaires ;

5° Les comptables des deniers communaux et les entrepreneurs de services municipaux.

Les services dont il s'agit ici sont ceux qui créent entre les communes et ceux qui en prennent l'entreprise des rapports constants et pour ainsi dire journaliers, tels que le balayage, l'éclairage et autres du même genre. Un marché contracté avec la commune pour un travail déterminé, tel que la construction d'un édifice ou d'un chemin, ne ferait pas obstacle à la nomination de l'entrepreneur comme conseiller municipal. Mais il va sans dire que ce conseiller ne pourrait pas prendre part à la délibération des affaires dans lesquelles il aurait un intérêt personnel. (Cons. d'Et. 10 janvier 1872, 6 juin 1872. Loi de 1884, art. 64).

6° Les instituteurs publics ;

7° Les employés de préfecture et de sous-préfecture.

Cette inéligibilité est nouvelle ainsi que la suivante.

8° Les ingénieurs et les conducteurs des ponts et chaussées, chargés du service de la voirie urbaine et vicinale, et les agents voyers;

9° Les ministres en exercice d'un culte légalement reconnu;

10° Enfin, les agents salariés de la commune parmi lesquels ne sont pas compris ceux qui, étant fonctionnaires publics ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la commune qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession. (Même loi, art. 33).

Cette dernière disposition a surtout été introduite dans l'intérêt des médecins chargés du service de la médecine gratuite ou de l'état civil et qui antérieurement étaient considérés comme inéligibles à raison des allocations qu'ils recevaient sur les fonds communaux et qui les faisaient ranger parmi les agents salariés de la commune. Elle s'applique également, ainsi que cela a été expliqué au cours de la discussion, aux fonctionnaires de l'Etat ou du département qui reçoivent, en vertu de conventions, ou à raison de certains travaux, des indemnités sur les fonds communaux; aux notaires, avocats, avoués, architectes et autres personnes qui prêtent, moyennant les honoraires d'usage, leur concours aux communes. (Circul. du ministre de l'intérieur du 10 avril 1884).

Il y a incompatibilité entre le mandat municipal et, quel que soit d'ailleurs le ressort dans lequel elles sont exercées, les fonctions suivantes :

1° De préfet, sous-préfet, et de secrétaire général de préfecture;

2° De commissaire et d'agent de police. (Même loi, art. 34).

Ceux de ces différents fonctionnaires qui seraient élus membres d'un conseil municipal, auraient, à partir de la proclamation du résultat du scrutin, un délai de dix jours pour opter entre l'acceptation du mandat et la conservation de leur emploi. A défaut de déclaration adressée dans ce délai à leurs supérieurs hiérarchiques, ils seraient réputés avoir opté pour la conservation du dit emploi. (Même art.)

Ainsi, en cas d'incapacité ou d'inéligibilité, la nullité de l'élection est absolue, quelles que soient d'ailleurs les circonstances qui se produiront ultérieurement et alors même que l'élu offrirait, par exemple, de renoncer aux fonctions qui ont été au moment de l'élection la cause de son inéligibilité. Les causes d'incompatibilité, au contraire, mettent seulement le candidat élu en demeure d'opter entre ses fonctions et sa qualité de conseiller municipal.

Nul, dit l'article 35, ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux.

Un délai de dix jours, à partir de la proclamation du résultat du scrutin, est accordé au conseiller municipal nommé dans plusieurs communes pour faire sa déclaration d'option. Cette déclaration est adressée aux préfets des départements intéressés. Si, dans ce délai, le conseiller élu n'a pas fait connaître son option, il fait partie de droit du conseil de la commune où le nombre des électeurs est le moins élevé.

Cette dernière disposition est nouvelle. Antérieurement, le préfet, en conseil de préfecture, déterminait par le tirage au sort la commune à laquelle le conseiller élu deux fois serait attribué. (Circul. du 10 avril 1884).

On comprend d'ailleurs cette sorte d'incompatibilité entre les fonctions de conseiller municipal dans deux communes différentes. Les sessions des conseils municipaux se tiennent, comme nous le verrons, aux mêmes époques, il serait donc impossible à la même personne d'assister à la fois aux sessions de deux conseils différents. D'autre part, deux communes voisines pourraient avoir des intérêts opposés et il ne convient pas qu'elles aient les mêmes représentants.

Dans les communes de 501 habitants et au-dessus, les ascendants et les descendants, les frères et les alliés au même degré, ne peuvent être simultanément membres du même conseil municipal. (Loi de 1884, art. 35 § 4).

On a voulu par là prévenir les coalitions et les coteries de familles qui se seraient formées au détriment des intérêts généraux. Mais il importe de ne pas perdre de vue, en ce qui concerne l'application de cette règle, que si on est l'allié des parents de sa femme, on n'est pas, au contraire, l'allié des alliés de celle-ci, car *l'alliance n'engendre pas l'alliance*. C'est ainsi qu'il n'y a pas, à proprement parler, d'alliance entre les beaux-frères qui sont les maris des deux sœurs (1).

D'autre part, l'alliance et les conséquences qu'elle produit, survit, en principe, au décès sans enfants du conjoint qui la produisait. Cette règle, suivant la jurisprudence, est applicable à la composition des conseils municipaux. (Cassat., 4 nov. 1868).

Lorsque des parents ou alliés au degré prohibé sont élus conseillers municipaux, c'est, à défaut de retraite volontaire, celui dont l'élection est la plus ancienne en date ou qui réunit le plus grand nombre de suffrages qui doit l'emporter sur l'autre. A égalité de voix, c'est la priorité d'âge qui décide. (Loi de 1884, art. 35 et 49).

Tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieure-

(1) Tome I, p. 121 et suiv.

ment à sa nomination, se trouverait dans un des cas d'exclusion ou d'incompatibilité prévus par la loi, serait immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet, sauf réclamation au conseil de préfecture dans les dix jours de la notification et sauf recours au Conseil d'Etat, conformément aux régles relatives au contentieux des élections municipales que nous exposerons plus loin. (Même loi, art. 36, 38, 39, 40).

III. *Du mode de scrutin.*

Les élections municipales se font, en principe, au scrutin de liste. Ce mode ne présente pas, en effet, pour ces élections, les mêmes inconvénients que ceux qui lui sont surtout reprochés pour les élections législatives. Dans la commune, chacun se connaît, en général, et les électeurs sont ainsi le plus souvent en mesure de se prononcer en connaissance de cause sur une liste entière de candidats.

Toutefois, dans les grandes villes où le nombre de la population fait que l'on se connaît moins que dans les petites communes, le scrutin de liste pourrait avoir des inconvénients, même en matière d'élections municipales. D'autre part, que la commune soit grande ou petite, il se peut que les diverses fractions qui la composent aient des intérêts distincts. De là la nécessité d'accorder à chacune de ces fractions le droit d'élire un nombre déterminé de conseillers chargés d'exprimer et de défendre ses besoins et ses vœux.

C'est pour répondre à ces besoins d'ordres divers que la loi permet, dans certains cas, de diviser la commune en sections électorales, dont chacune est appelée à élire un nombre de conseillers proportionné au chiffre de ses électeurs inscrits. Mais aucune des sections ainsi formées ne peut avoir moins de deux ou quatre conseillers à élire. De plus, elle ne doit être composée que de territoires contigus et limitrophes.

Le sectionnement de la commune est autorisé dans les deux cas suivants :

1° Quand elle se compose de plusieurs agglomérations d'habitants distinctes et séparées; dans ce cas, aucune section ne peut avoir moins de deux conseillers à élire ;

2° Quand la population agglomérée de la commune est supérieure à 10.000 habitants. Dans ce cas, la section ne peut être formée de fractions de territoire appartenant à des cantons ou à des arrondissements municipaux différents. Les fractions de territoire ayant des biens pro-

pres ne peuvent être divisées entre plusieurs sections électorales. (Loi de 1884, art. 11).

C'est le conseil général qui statue sur la division en sections électorales, sur l'initiative soit d'un de ses membres, soit du préfet, soit du conseil municipal ou d'électeurs de la commune intéressée. Les formalités, la procédure et l'instruction à suivre sont déterminées par la loi, (art. 12).

IV. *Des opérations électorales.*

Lorsqu'il y a lieu de procéder à une élection municipale, l'assemblée des électeurs est convoquée par arrêté du préfet.

Cet arrêté est publié dans la commune quinze jours au moins avant l'élection. Il fixe le local où le scrutin sera ouvert, ainsi que les heures auxquelles il doit être ouvert et fermé. Les élections municipales doivent toujours avoir lieu le dimanche. (Loi de 1884, art. 15).

Pour faciliter les opérations électorales, le préfet peut, d'ailleurs, par un arrêté spécial publié dix jours au moins à l'avance, diviser la commune en plusieurs bureaux de vote qui concourront à l'élection des mêmes conseillers. Dans ce cas, il doit être délivré à chaque électeur une carte électorale sur laquelle est indiquée le lieu où il devra se rendre pour voter. (art. 13).

Il convient, au reste, de ne pas confondre la division de la commune en plusieurs sections ou bureaux de vote, avec le sectionnement électoral dont nous avons déjà parlé. Cette division n'intervient, en effet, que pour la facilité du vote ; à la différence du sectionnement proprement dit, elle ne donne pas à chaque section le droit d'élire un nombre déterminé de conseillers ; dans chaque bureau, l'élection se fait d'après le même mode de scrutin.

L'arrêté du préfet qui convoque les électeurs ouvre pour les élections municipales la période dite électorale.

Aux termes de l'article 14 § 6 de la loi municipale, les dispositions concernant l'affichage, la libre distribution des bulletins, circulaires et professions de foi, les réunions publiques électorales, la communication des listes d'émargement, les pénalités et poursuites, toutes les règles en un mot qui sont destinées à assurer la liberté et la sincérité des élections en matière législative sont également applicables aux élections municipales.

Il en est de même des paragraphes 3 et 4 de l'article 3 de la loi organique du 30 novembre 1875 sur les élections des députés. Le pre-

mier de ces paragraphes affranchit la distribution des bulletins de vote de la formalité du dépôt au parquet. Quant au paragraphe suivant il interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats. (Loi de 1884, art. 14 § 7.)

Cette disposition prohibitive n'est pas applicable aux facteurs, en tant qu'ils agissent sous les ordres de l'administration dont ils relèvent. (Circul. du 10 avril 1884.)

Le scrutin ne dure qu'un jour.

Sa durée minimum, d'après la législation antérieure, était de trois heures, et il pouvait être procédé à un deuxième tour de scrutin dans la même journée. Mais, d'après la loi nouvelle, le scrutin ne peut être fermé qu'après avoir été ouvert pendant six heures au moins et le deuxième tour de scrutin, s'il y a lieu, est nécessairement renvoyé au dimanche suivant. (Loi de 1884, art. 26 et 30.)

Les opérations électorales telles qu'elles sont réglées par les articles 17 à 30 de la loi du 5 avril 1884 en matière d'élections municipales ne diffèrent pas d'ailleurs sensiblement de celles qui ont lieu pour les élections législatives.

Bornons-nous à signaler ici les dispositions suivantes :

Les bureaux de vote sont présidés par le maire, les adjoints, les conseillers municipaux, dans l'ordre du tableau, et, en cas d'empêchement, par des électeurs désignés par le maire. (Même loi, art. 17.)

Les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents à l'ouverture de la séance, sachant lire et écrire, remplissent les fonctions d'assesseurs. Le secrétaire est désigné par le président et par les assesseurs. (art. 19.)

Il y aurait nullité des élections, si nonobstant les réclamations de plusieurs électeurs, le bureau était formé avant l'heure indiquée pour le commencement des opérations électorales, ou s'il était composé de membres désignés à l'avance et convoqués à cet effet par le maire. (Cons. d'Et., 5 sept. 1866.) Mais la circonstance que le scrutin a été ouvert plus tard et fermé plutôt que ne l'indiquait l'arrêté du préfet ne serait pas, au contraire, une cause de nullité, lorsque cette singularité n'a pas eu pour effet de priver les électeurs du droit de voter. (Cons. d'Et., 6 nov. 1880.)

Le président a seul la police de l'assemblée. Cette assemblée ne peut s'occuper d'autres objets que de l'élection qui lui est attribuée. Toute discussion, toute délibération lui sont interdites. (Loi de 1884, art. 18.)

Nul électeur ne peut entrer dans l'assemblée porteur d'armes quelconques. (art. 24.)

Après la clôture du scrutin, il est procédé au dépouillement. Le président et les membres du bureau peuvent l'opérer eux-mêmes, s'il y a moins de 300 votants. Sinon, ils nomment parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs et surveillent eux-mêmes l'opération.

Le nombre des bulletins est vérifié. S'il est plus grand ou moindre que celui des votants, il en est fait mention au procès-verbal. (art. 27.)

Les bulletins sont valables, bien qu'ils portent plus ou moins de noms qu'il n'y a de conseillers à élire. Les derniers noms inscrits au delà de ce nombre ne sont pas comptés.

Les bulletins blancs ou illisibles, ceux qui ne contiennent pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se font connaître, n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement, mais ils sont accusés au procès-verbal. (art. 28.)

Le bulletin qui porte le nom d'un candidat, et qui renferme en même temps une mention injurieuse pour ce candidat, ne doit pas lui être compté. (Cons. d'Et., 13 janvier 1882.)

Immédiatement après le dépouillement, le président proclame le résultat du scrutin. (Loi de 1884, art. 29.)

Le procès-verbal des opérations est dressé par le secrétaire ; il est signé par lui et les autres membres du bureau. Extrait en est immédiatement affiché par les soins du maire.

Les bulletins autres que ceux qui doivent être annexés au procès-verbal sont brûlés en présence des électeurs. (Même art.)

Doivent être annexés au procès-verbal les bulletins qui n'entrent pas en compte comme ayant été annulés et ceux qui, entrant en compte comme jugés valables, ont cependant donné lieu à des réclamations.

Nul n'est élu au premier tour de scrutin, s'il n'a réuni : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés ; 2° un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits.

Au deuxième tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé. (Loi de 1884, art. 30.)

En cas de deuxième tour de scrutin, l'assemblée est de droit convoquée pour le dimanche suivant. Le maire fait les publications nécessaires. (Même art.)

La vacance qui se produit entre deux tours de scrutin ne donne pas lieu à une nomination complémentaire pour le second tour. Il doit y être pourvu par un vote nouveau et une élection distincte. (Cons. d'Et. 20 mars 1866, 12 mai 1876.)

V. *Du contentieux électoral.*

Les contestations relatives à la validité des élections municipales sont de la compétence du conseil de préfecture avec recours au Conseil d'Etat.

Toutefois, si le jugement de la contestation impliquait la solution préjudicielle d'une difficulté relative à une question d'état, le conseil de préfecture devrait surseoir à statuer, et renvoyer cette question devant l'autorité judiciaire, seule compétente en la matière. Telles sont les questions d'âge ou de nationalité, de jouissance des droits politiques ou de domicile, de parenté ou d'alliance. Mais, si le fait n'était pas contesté, comme dans le cas de la minorité de vingt-cinq ans prouvée par un extrait des registres de l'état civil, le conseil de préfecture pourrait prononcer directement et sans surseoir. Ce n'est pas, au reste, une question d'état civil que celle de savoir si un candidat élu au conseil municipal a la qualité de domestique exclusivement attaché à la personne et le conseil de préfecture doit la résoudre. (Cons. d'Et. 24 janv. 1872.)

Le droit d'arguer de nullité les opérations électorales, appartient à la fois à tout électeur et à tout éligible d'une part, et, d'autre part, au préfet. Lorsqu'elle émane d'un électeur ou d'un éligible, la réclamation peut être fondée tant sur la violation d'une disposition légale que sur toute circonstance qui serait de nature à porter atteinte à la liberté et à la sincérité de l'élection. Mais, à l'inverse, il n'y a lieu pour le préfet de se pourvoir que s'il estime que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été remplies. (Loi de 1884, art. 37 à 40).

Le préfet a, pour déférer les opérations électorales au conseil de préfecture, un délai de quinzaine à dater de la réception du procès-verbal. (Même loi. art. 37 § 3.)

Aussitôt les opérations électorales terminées, une copie du procès-verbal de ces opérations doit, en effet, lui être envoyée, signée du secrétaire et des membres du bureau, par l'intermédiaire du sous-préfet. Le préfet constate la réception de ce procès-verbal sur un registre et en donne récépissé. (art. 29 § 2.)

Les réclamations de l'électeur ou de l'éligible, lorsqu'elles n'ont pas été consignées au procès-verbal, doivent être déposées, à peine de nullité, dans les cinq jours qui suivent le jour de l'élection, au secrétariat de la mairie, ou à la sous-préfecture, ou à la préfecture. Elles sont immédiatement adressées au préfet et enregistrées par ses soins au greffe du conseil de préfecture. (art. 37.)

C'est de la date de cet enregistrement que court le délai d'un mois

dans lequel le conseil de préfecture doit prononcer sa décision. Faute par lui de statuer dans ce délai, la réclamation serait considérée comme rejetée. En cas de renouvellement général des conseils municipaux, le délai est porté à deux mois. (art. 38.)

Que la réclamation émane du préfet, des électeurs ou éligibles, dans l'un et l'autre cas, la préfecture en donne immédiatement connaissance par la voie administrative aux conseillers dont l'élection est contestée, les prévenant qu'ils ont cinq jours, pour tout délai, à l'effet de déposer leurs défenses au secrétariat de la mairie, de la sous-préfecture ou de la préfecture, et de faire connaître s'ils entendent user du droit de présenter des observations orales.

Il est donné récépissé, soit des réclamations, soit des défenses. (art. 37 § 4.)

S'il intervient une décision ordonnant une preuve, le conseil de préfecture doit statuer définitivement dans le mois à partir de cette décision.

De même, dans le cas d'une question préjudicielle à résoudre par les tribunaux civils, les délais d'un ou de deux mois dans lesquels le conseil de préfecture doit statuer ne courent que du jour où le jugement sur la question préjudicielle est devenu définitif (art. 38 §§ 3 et 4.)

Mais la partie qui est ainsi renvoyée à se pourvoir devant les juges compétents doit justifier de ses diligences dans le délai de quinzaine. A défaut de cette justification, il serait passé outre, et la décision du conseil de préfecture devrait intervenir dans le mois à partir de l'expiration de ce délai de quinzaine. (art. 39.)

Faute par le conseil d'avoir statué dans les délais fixés, la réclamation est considérée comme rejetée. Le conseil de préfecture est dessaisi ; le préfet en informe la partie intéressée, qui peut porter sa réclamation devant le Conseil d'Etat. Le recours est notifié dans les cinq jours au scrétariat de la préfecture par le requérant. (art. 38 § 5.)

Quand le conseil de préfecture statue, un recours devant le Conseil d'Etat est, en effet, ouvert contre sa décision, soit au préfet, soit aux parties intéressées.

Le pourvoi est jugé comme affaire urgente et sans frais. Il est dispensé du timbre et du ministère d'un avocat au Conseil. Mais il doit, à peine de nullité, être déposé au secrétariat de la sous-préfecture ou de la préfecture, dans le délai d'un mois, qui court, à l'encontre du préfet, à partir de la décision, et, à l'encontre des parties, à partir de la notification qui leur est faite. (art. 40.) Ainsi, le délai de trois mois dont jouissaient auparavant les parties pour former leur recours devant le Conseil d'Etat a été réduit à un mois. Mais ce recours n'est plus déposé directement au greffe de la section du contentieux; il est

simplement remis au secrétariat de la préfecture ou de la sous-préfecture.

En cas de réclamations, les conseillers municipaux proclamés restent en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué. (art. 40 § 7.)

Lorsque l'élection a été annulée par le conseil de préfecture, le pourvoi au Conseil d'Etat, est ainsi suspensif. C'est une dérogation formelle au principe général d'après lequel les recours au Conseil d'Etat ne sont pas suspensifs. (Loi de 1872 sur le Conseil d'Etat, art. 24.)

Quand l'annulation de tout ou partie des élections est devenue définitive, l'assemblée des électeurs doit être convoquée dans un délai qui ne peut excéder deux mois. (Loi de 1884, art. 40 § 8.)

SECTION II.

DE LA DURÉE DES POUVOIRS DES CONSEILS MUNICIPAUX.

La durée des pouvoirs des conseils municipaux a beaucoup varié. Limitée à deux années par les lois de 1789, à une année sous la Constitution de 1793, et à deux années avec renouvellement par moitié chaque année sous la Constitution de l'an III, elle fut portée à trois ans par la loi de l'an VIII.

En rendant les conseils municipaux électifs, la loi du 21 mars 1831 fixa leur durée à six ans, avec renouvellement par moitié tous les trois ans. La loi du 5 mai 1855 substitua le renouvellement intégral au renouvellement partiel et en même temps elle réduisit la durée du mandat municipal à cinq années. Ce mandat fut ensuite porté à sept années par la loi du 27 juillet 1867 jusqu'à ce que la loi du 14 avril 1871 le ramenât à trois ans.

L'article 41 de la loi nouvelle dispose que les conseils municipaux sont élus pour quatre ans. Ils sont renouvelés intégralement le premier dimanche de mai, dans toute la France, à l'expiration de cette période de quatre ans, alors même qu'ils ont été élus dans l'intervalle d'un renouvellement à l'autre.

« Quatre années nous ont paru un temps maximum nécessaire pour la préparation et l'exécution des projets d'une municipalité, disait le rapporteur de la loi à la Chambre des députés, M. de Marcère. Peut-être même faudrait-il prolonger cette durée dans l'intérêt d'une bonne gestion, s'il n'était à craindre que les municipalités vinssent à perdre l'autorité morale dont elles ont besoin, et qu'elles ne trouvent que dans l'opinion publique. C'est aussi cette pensée de maintenir

les pouvoirs municipaux en accord avec l'opinion qui nous a fait préférer le renouvellement intégral au renouvellement partiel que des esprits distingués préconisent. »

SECTION IV.

DES CAS OU LE CONSEIL MUNICIPAL DOIT ÊTRE COMPLÉTÉ.

Dans le cas où l'annulation de tout ou partie des élections est devenue définitive, il y a lieu, nous l'avons vu tout à l'heure, d'après l'article 40 § 8, de convoquer l'assemblée des électeurs et elle doit l'être dans le délai de deux mois.

De même, lorsque pour toute autre cause que l'annulation des élections, le conseil municipal se trouve réduit aux trois quarts de ses membres, il est, dans le délai de deux mois à dater de la dernière vacance, procédé à des élections complémentaires.

Toutefois, afin d'éviter la multiplicité des opérations électorales, dans les six mois qui précèdent le renouvellement intégral, les élections complémentaires ne sont obligatoires qu'au cas où le conseil municipal aurait perdu plus de la moitié de ses membres. (Loi de 1884, art. 42.)

Il est bien entendu, du reste, que l'autorité conserve toujours le droit de faire compléter le conseil municipal, alors même que le nombre des vacances est inférieur au quart. (Circul. du 15 mai 1884.)

De plus, le conseil doit toujours être complété, quel que soit le nombre des vacances, lorsqu'il y a lieu de remplacer le maire ou l'adjoint. L'assemblée électorale doit être à cet effet convoquée dans la quinzaine qui suit la vacance du poste de maire ou d'adjoint. (art. 77, 79.)

Dans les communes divisées en sections, il y a toujours lieu à faire des élections partielles quand la section a perdu la moitié de ses conseillers. (art. 42.)

SECTION V.

DE LA SUSPENSION ET DE LA DISSOLUTION DES CONSEILS MUNICIPAUX.

Un conseil municipal peut être dissous ou suspendu.

La suspension, dans l'esprit du législateur, doit être aujourd'hui considérée, moins comme une mesure répressive que comme une mesure conservatoire destinée à parer à des nécessités urgentes en attendant la dissolution. Elle est prononcée par un arrêté motivé du préfet qui

doit en rendre compte immédiatement au ministre de l'intérieur. Sa durée ne peut excéder un mois. (Loi de 1884, art. 43).

D'après la législation antérieure, le conseil municipal pouvait, au contraire, être suspendu par le préfet pendant un délai de deux mois que le ministre pouvait prolonger jusqu'à un an. (Loi de 1855, art. 13).

La dissolution qui n'exigeait auparavant qu'un simple décret du chef de l'État, ne peut plus, sous l'empire de la loi nouvelle, être prononcée que par un décret rendu en conseil des ministres et publié au Journal officiel. En outre, il doit être procédé à la réélection du conseil municipal dissous dans le délai de deux mois à dater de la dissolution, tandis que, d'après la loi de 1855, la dissolution, au contraire, pouvait être maintenue jusqu'au renouvellement intégral. (Loi de 1884, art. 45).

Au cas de dissolution du conseil municipal il y a lieu d'assimiler celui de la démission collective de ses membres en exercice.

Dans les huit jours qui suivent la dissolution ou l'acceptation de la démission collective du conseil un décret du Président de la République nomme une délégation spéciale qui en remplit les fonctions.

Il en est de même lorsqu'un conseil municipal ne peut pas être constitué.

Le nombre des membres qui composent la délégation est fixé à trois dans les communes où la population ne dépasse pas 35,000 habitants. Ce nombre peut être porté jusqu'à sept dans les villes d'une population supérieure. Le décret qui institue la commission en nomme le président, et au besoin le vice-président.

Cette commission remplace dans la loi nouvelle la commission municipale que l'ancienne législation autorisait le gouvernement à nommer en cas de suspension ou de dissolution d'un conseil municipal et dont les membres ne pouvaient être en nombre inférieur à la moitié de l'effectif du conseil. Mais ses pouvoirs sont beaucoup moins étendus. Ils sont expressément limités par la loi aux actes de pure administration conservatoires et urgents. Elle n'est point autorisée à engager les finances municipales au delà des ressources disponibles de l'exercice courant. Elle ne peut ni préparer le budget communal, ni recevoir les comptes du maire ou du receveur, ni modifier le personnel ou le régime de l'enseignement public. Son président ou vice-président possède, au contraire, les mêmes droits que les maires et adjoints élus dont il remplit les fonctions. Il peut par conséquent nommer et révoquer les employés communaux.

De plus, à la différence de la commission municipale qui, d'après la loi de 1855, en cas de dissolution, pouvait être maintenue en fonctions jusqu'au renouvellement intégral, la délégation spéciale de la loi

nouvelle ne possède nécessairement que des pouvoirs d'une très courte durée puisque dans tous les cas l'administration est tenue de faire procéder à de nouvelles élections dans le délai de deux mois.

Les fonctions de la délégation spéciale expirent de plein droit dès que le conseil municipal est reconstitué. Mais, si les électeurs de la commune ne se rendaient pas à la convocation et s'ils refusaient d'élire une assemblée municipale, la délégation continuerait de fonctionner jusqu'à ce qu'il soit possible de constituer le nouveau conseil. (Loi de 1884, art. 44 et 45. Circul. du 15 mai 1884).

CHAPITRE II.

DU FONCTIONNEMENT DES CONSEILS MUNICIPAUX.

SECTION I.

DES RÉUNIONS DU CONSEIL.

I. *Des sessions ordinaires.*

Les conseils municipaux se réunissent en session ordinaire quatre fois l'année ; en février, mai, août et novembre. La durée de chaque session est de quinze jours ; elle peut être prolongée avec l'autorisation du sous-préfet.

La session pendant laquelle le budget est discuté peut durer six semaines. Pendant les sessions ordinaires, le conseil municipal peut s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions. (Loi de 1884).

Ainsi la nouvelle loi maintient les quatre sessions ordinaires des conseils municipaux et la règle d'après laquelle le conseil municipal peut s'occuper, pendant les sessions ordinaires, de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions. Mais la durée des sessions a été modifiée. Elle n'était auparavant que de dix jours. Aujourd'hui, les trois sessions de février, août et novembre durent quinze jours, la session de mai appelée session budgétaire, dure six semaines. La durée des sessions ordinaires peut être en outre prolongée au delà de quinze jours ou six semaines, en vertu d'une autorisation du sous-préfet.

D'autre part, l'ouverture de ces sessions n'est plus invariablement fixée, comme sous la législation antérieure, au commencement du mois, elle peut avoir lieu à une époque quelconque de sa durée. Il appartient d'ailleurs au préfet de fixer une date générale pour l'ouverture des sessions ordinaires.

II. *Des sessions extraordinaires.*

Toute réunion extraordinaire du conseil municipal, d'aprés la loi de 1855, devait être autorisée. Mais, aujourd'hui, aux termes de l'article 47 de la loi nouvelle, le maire peut réunir le conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile. Il est même tenu de le convoquer quand une demande motivée lui en est faite par la majorité en exercice du conseil municipal. Il doit seulement, dans l'un et l'autre cas, en même temps qu'il convoque le conseil donner avis au préfet ou au sous-préfet de cette réunion et des motifs qui la rendent nécessaire. La convocation contient alors l'indication des objets spéciaux et déterminés pour lesquels le conseil doit s'assembler et le conseil ne peut s'occuper que de ces objets. (Loi de 1884, art 47).

Le préfet et le sous-préfet peuvent toujours, du reste, prescrire la convocation extraordinaire du conseil municipal.

La durée des sessions extraordinaires n'est pas fixée par la loi, d'où il résulte que ces sessions peuvent se continuer tant que l'ordre du jour spécial et déterminé pour lequel elles sont tenues n'est pas épuisé.

III. *Du délai et de la forme des convocations.*

Toute convocation est faite par le maire. Elle doit l'être trois jours francs au moins avant celui de la réunion. Mais, en cas d'urgence, ce délai peut être abrégé par le préfet ou le sous-préfet. (Loi de 1884, art. 48).

Les convocations sont adressées par écrit et à domicile à tous les conseillers en exercice. Elles sont en outre mentionnées au registre des délibérations et affichées à la porte de la mairie. Cette dernière formalité est la conséquence du principe nouveau de la publicité des séances des conseils municipaux que la loi de 1884 a consacré.

IV. *Du rang des conseillers municipaux et du nombre de conseillers dont la présence est nécessaire pour délibérer.*

Les conseillers municipaux prennent rang dans l'ordre du tableau.

L'ordre du tableau est déterminé, même quand il y a des sections électorales : 1° par la date la plus ancienne des nominations ; 2° entre conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre des suffrages obtenus ; 3° à égalité de voix, par la priorité d'âge.

Un double du tableau reste déposé dans les bureaux de la mairie, de la sous-préfecture et de la préfecture, où chacun peut en prendre communication ou copie. (Loi de 1884, art. 49).

Le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité de ses membres en exercice assiste à la séance.

Mais si, après deux convocations successives, à trois jours au moins d'intervalle, le conseil municipal ne s'était pas réuni en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième convocation serait valable quel que fût d'ailleurs le nombre des membres présents (Même loi, art. 50.)

Le délai de trois jours entre les convocations successives est un délai franc dans lequel par conséquent, ni le jour de la convocation, ni celui de la réunion ne doivent pas être compris.

V. *Du président et du secrétaire du conseil.*

Le maire ou à son défaut celui qui le remplace, c'est-à-dire les adjoints dans l'ordre des nominations et les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau, préside le conseil municipal.

Il n'est fait à cette règle que deux exceptions :

1° Quand il s'agit d'élire le maire ou les adjoints, la présidence est dévolue au plus âgé des conseillers municipaux. (Loi de 1884, art. 77.)

2° Dans les séances où les comptes d'administration du maire sont débattus, le conseil municipal élit son président. Dans ce cas, le maire peut, même quand il ne serait plus en fonctions, assister à la discussion, mais il doit se retirer au moment du vote. Le président adresse directement la délibération au sous-préfet. (Même loi, art. 52.)

Au début de chaque session et pour sa durée, le conseil municipal nomme un ou plusieurs membres pour remplir les fonctions de secrétaire. Il peut leur adjoindre des auxiliaires pris en dehors de ses membres, qui assistent aux séances, mais sans participer aux délibérations. (art. 53.)

Cette dernière disposition consacre un usage assez généralement

suivi dans la pratique, mais dont la légalité sous la législation antérieure avait été contestée.

SECTION II.

DES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL ET DE LEUR PUBLICITÉ.

I. *Généralités.*

Les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants. Il ne suffit pas d'ailleurs, pour la validité de la délibération, que la majorité des membres en exercice soit présente pendant la séance, il faut encore que cette majorité soit présente au moment du vote (Cons. d'Et. 2 mars 1870.)

Le scrutin peut avoir lieu : 1° par assis et levé ; 2° au scrutin public ; 3° au scrutin secret.

Le premier mode est le plus ordinaire. Mais, si un quart des membres présents le demande, le vote a lieu au scrutin public et les noms des votants sont insérés au procès-verbal avec la mention de leur vote.

Le scrutin secret est obligatoire dans deux cas :

1° Toutes les fois que le tiers des membres présents le réclame, alors même que cette demande se trouverait en concurrence avec une demande de scrutin public.

2° Lorsqu'il s'agit de procéder à une nomination ou présentation.

Dans ces derniers cas, après deux tours de scrutin secret, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative ; à égalité de voix, l'élection est acquise au plus âgé. (Loi de 1884. art. 51.)

Les membres du conseil municipal ne peuvent prendre part aux délibérations relatives aux affaires dans lesquelles ils ont un intérêt, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires. (Même loi, art. 64.)

En cas de partage, sauf le cas de scrutin secret, la voix du président est prépondérante. Elle l'était autrefois dans tous les modes de votation (art. 51.)

L'irresponsabilité dont jouissent, sous tous les régimes politiques, les représentants de la nation et en vertu de laquelle aucun d'eux ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes qu'il a émis dans l'exercice de ses fonctions ne s'étend pas aux conseillers municipaux. Il n'a pas été dérogé à leur égard aux règles du droit commun en ce qui concerne les poursuites qui pourraient être dirigées contre eux, à l'occasion soit de leurs discours et rapports, soit de leurs délibérations.

II. *Du procès-verbal des délibérations.*

Les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre coté et paraphé par le préfet ou le sous-préfet. Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer. (Loi de 1884, art. 57.)

Cette disposition n'est d'ailleurs que la reproduction de l'article 22 §2 de la loi du 5 mai 1855.

Les procés-verbaux de chaque séance doivent être, pendant le cours d'une session, arrêtés au commencement de la séance suivante ; à la fin de la session, le procés-verbal de la dernière séance est arrêté sur-le-champ ou dans une dernière réunion tenue spécialement à cet effet.

En aucun cas, on ne peut considérer comme régulier l'usage suivi dans un trop grand nombre de communes et qui consiste à faire signer les conseillers individuellement et à domicile. (Circul. du 15 mai 1884.)

Tout habitant ou contribuable de la commune a le droit de demander communication sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle des délibérations du conseil municipal. Cette disposition de l'article 22 de la loi de 1855 a été reproduite par la loi nouvelle qui étend la faculté dont il s'agit aux budgets et comptes de la commune et aux arrêtés municipaux. (Loi de 1884, art. 58.)

Mais, aux termes de la loi du 7 messidor an II, art. 37, la communication des pièces renfermées dans les dépôts publics doit avoir lieu avec « les précautions convenables de surveillance ». Ces précautions peuvent résulter de la présence d'un employé de la mairie et de la fixation des moments pendant lesquels le public sera admis de manière à ne pas nuire au service. Dans les communes où les bureaux de la mairie ne sont pas ouverts d'une manière permanente, le maire fixe les jours et heures pendant lesquels le secrétaire devra se tenir à la disposition du public. (Circu. du 15 mai 1884.)

Chacun peut publier sous sa responsabilité la copie qu'il a prise des délibérations du conseil. (Loi de 1884, art. 58.)

Il doit être en outre rédigé, indépendamment du procés-verbal, un compte rendu sommaire de chaque séance du conseil municipal qui est affiché, dans la huitaine, à la porte de la mairie. (Même loi, art. 56.)

C'est au maire chargé de la publication qu'il appartient de faire rédiger ce compte rendu. L'affichage ne peut d'ailleurs en être fait qu'avec son visa.

SECTION III.

DE LA PUBLICITÉ DES SÉANCES DU CONSEIL.

Après avoir établi le principe de la publicité des séances pour les conseils généraux dans la loi du 10 août 1871, le législateur l'a étendu aux conseils municipaux dans la loi sur l'administration municipale du 5 avril 1884. Les séances des conseils municipaux sont publiques, dit l'article 54 de cette loi. Néanmoins, sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal, par assis et levé, sans débats, décide s'il se formera en comité secret.

En permettant ainsi aux populations, par l'une des principales innovations de la loi de 1884, d'assister aux délibérations des assemblées municipales, le législateur s'est surtout proposé d'initier ces populations à la gestion des affaires publiques par celles qui les intéressent et les touchent de plus près. Appeler les élus à discuter devant le public les affaires communales, c'était du reste stimuler leur zèle et engager davantage leur responsabilité. La publicité est l'une des conditions essentielles de la gestion des affaires d'un pays libre, il faut que, par la liberté de la presse et l'exercice du droit de réunion, celui-ci puisse, discuter et contrôler la conduite de ses mandataires. « Si l'on considère les choses dans leur essence, disait le rapporteur de la loi à la Chambre des députés, M. de Marcère, tous les habitants de la commune devraient être admis à délibérer sur leurs affaires, et si le procédé de délégation a été adopté par nécessité, encore faut-il qu'il se rapproche autant que possible du principe ; et la faculté pour le public d'assister aux séances est la part faite au droit des habitants....... On peut craindre, il est vrai, pour l'indépendance des conseillers, dans certains cas, lorsqu'ils auraient à délibérer sur des affaires dans lesquelles les intérêts locaux seraient engagés trop vivement, mais il sera loisible alors au conseil de se former en comité secret ; c'est un droit que l'on a dû toujours réserver aux corps délibérants. »

Il en serait ainsi notamment, si le conseil avait à délibérer sur des projets de concession, sur un procès à intenter et plus généralement sur des questions où l'intérêt privé se trouve en opposition avec l'intérêt communal. De même la discussion des titres des candidats, s'il s'agit d'une désignation à faire par le conseil, et plus généralement les questions personnelles demandent à être traitées à huis clos. Mais ce sont là des cas exceptionnels et le conseil municipal irait contre les intentions du législateur s'il écartait le public d'une ma-

nière générale et permanente, en décrétant à chaque séance le comité secret. (Circul. du 15 mai 1884.)

Le principe de la publicité des séances ne confère pas, au reste, à tout individu le droit de pénétrer dans la salle du conseil. Comme pour les autres assemblées délibérantes dont les séances sont publiques (sénat, chambre des députés, conseils généraux), ce droit est subordonné à la place qui peut être affectée au public. (Même circul.)

Pour assurer le bon ordre et la liberté des délibérations, il appartient d'ailleurs au maire de prendre les dispositions nécessaires pour que le public admis dans la salle ne se mêle pas aux membres du conseil. En outre, le maire qui a seul la police de l'assemblée peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse procès-verbal et le procureur de la république en est immédiatement saisi. (Loi de 1884, art. 55).

L'une des raisons que l'on opposait précédemment à la publicité des séances du conseil municipal, était précisément tirée de la difficulté qu'éprouverait le maire, dans la plupart des communes, à maintenir le bon ordre et la liberté des délibérations. « Toute séance publique d'un corps délibérant, disait M. de Vatimesnil dans un rapport présenté en 1851, suppose nécessairement la possibilité d'y maintenir l'ordre, la décence et la police. Il faut donc que le président de ce corps ait à sa disposition une force publique suffisante pour faire expulser ou arrêter les individus qui se livreraient à des interruptions, des outrages, ou des menaces. Or, la plupart des communes rurales n'ont aucune force publique. » Cette objection n'a pas prévalu. Le législateur a pensé que le maire était suffisamment armé pour réprimer tous les désordres qui pourraient se produire.

SECTION IV.

DES COMMISSIONS FORMÉES DANS LE SEIN DU CONSEIL.

La loi reconnaît formellement aux commissions formées dans le sein du conseil pour l'examen préalable des affaires le droit qui leur était antérieurement contesté de tenir leurs séances dans l'intervalle des sessions.

Le conseil municipal peut ainsi former, au cours de chaque session, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit par l'initiative d'un de ses membres. Ces commissions sont convoquées par le maire, qui en est le président de

droit, dans les huit jours qui suivent leur nomination, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent. Dans cette première réunion, les commissions désignent un vice-président qui peut les convoquer et les présider, si le maire est absent ou empêché. (Loi de 1884, art. 59).

La désignation d'un vice-président faite par la commission ne fait pas d'ailleurs obstacle à ce que le maire se fasse suppléer dans sa présidence, s'il le juge convenable, par un de ses adjoints. (Circul. du 15 mai 1884).

Les commissions formées dans le sein du conseil municipal ne peuvent être, au reste, que de simples commissions d'études. Elles ne sauraient avoir d'autre mission que de préparer un rapport sur un objet déterminé, et leur existence est limitée à la décision que le conseil est appelé à prendre à la suite de ce rapport. Elles doivent ainsi se borner à préparer et à instruire les affaires qui leur ont été renvoyées. Elles n'ont pas de pouvoir propre et elles ne pourraient exercer, même en vertu de délégations, aucune des attributions réservées par la loi au conseil municipal. L'économie de la loi nouvelle aussi bien que celle de l'ancienne législation fait, en effet, obstacle à l'institution de commissions permanentes, ayant une existence constante, des réunions habituelles, et investies de pouvoirs qui s'étendraient à telle ou telle partie de l'administration ; les travaux publics par exemple. L'institution de pareilles commissions aurait pour conséquence de placer l'administration entre les mains du conseil municipal et d'entraver l'autorité du maire. Or, d'après la loi, l'administration est exclusivement réservée au maire qui peut seul en déléguer certaines parties à ses adjoints, ou à des conseillers municipaux.

SECTION V.

DES DÉMISSIONS.

I. *Des démissions volontaires.*

On ne considérait, sous l'empire de la législation antérieure, les démissions volontaires comme définitives, qu'autant qu'elles avaient été acceptées par le préfet et on en tirait cette conséquence que la démission pouvait être retirée tant qu'elle n'avait pas été acceptée.

Il n'est plus aujourd'hui besoin d'une acceptation expresse. Les démissions sont définitives, d'après la loi nouvelle, dès que le préfet en a accusé réception, ou, à défaut de cet accusé de réception, un mois

aprés un nouvel envoi de la démission constaté par lettre recommandée.

C'est au sous-préfet que le conseiller démissionnaire doit, aux termes de l'article 60 de la nouvelle loi, adresser sa démission.

II. *Des démissions d'office.*

D'aprés une loi du 7 juin 1873 que l'article 168 de la loi de 1884, n'a pas abrogé, tout membre d'un conseil municipal qui, sans excuse valable, refuserait de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, serait déclaré démissionnaire par le Conseil d'Etat. (Loi de 1873, art. 1 et 4).

Le membre ainsi démissionnaire ne pourrait pas être réélu avant le délai d'un an. (Même loi, art. 3).

Le refus résulte soit d'une déclaration expresse adressée à qui de droit ou rendue publique par son auteur, soit de l'abstention persistante aprés avertissement de l'autorité chargée de la convocation. (art. 2).

De même, tout membre du conseil municipal qui, sans motifs reconnus légitimes par le conseil, manquerait à trois convocations successives, pourrait être, aprés avoir été admis à fournir ses explications, déclaré démissionnaire par le préfet, sauf recours dans les dix jours de la notification, devant le conseil de préfecture. (Loi de 1884, art. 60).

Ainsi, l'absence à trois convocations successives ne suffit plus, comme sous la législation antérieure, pour entraîner la démission d'office ; il faut, en outre, la loi nouvelle est formelle, que le conseil municipal n'ait pas admis comme légitimes les motifs d'absence invoqués par le conseiller. C'est seulement dans ce dernier cas que le préfet pourrait prononcer la démission d'office.

Les convocations successives dont il s'agit ici se rapportent d'ailleurs à des sessions ordinaires ou extraordinaires et non pas à des séances de la même session. C'est ainsi que l'ancienne législation a toujours été interprétée, et rien n'indique que le législateur ait entendu innover à cet égard. (Circul. du 15 mai 1884).

Le conseiller déclaré démissionnaire par arrêté préfectoral peut se pourvoir contre cet arrêté devant le conseil de préfecture et en appel devant le Conseil d'Etat.

CHAPITRE III.

DES ATTRIBUTIONS DES CONSEILS MUNICIPAUX.

SECTION I.

GÉNÉRALITÉS.

Dans l'économie de la loi nouvelle, comme dans toutes les lois municipales qui ont été en vigueur chez nous depuis l'an VIII, le conseil municipal délibère sur l'administration du patrimoine et des finances de la commune, il se prononce sur les intérêts locaux, formule des réclamations, donne des avis ou émet spontanément des vœux. Il est en outre investi de certaines fonctions électives. Mais il est exclu de toute participation à l'administration active qui est réservée d'une manière exclusive au maire. Investi d'ailleurs d'un double rôle, à cause des liens étroits qui rattachent la commune à l'Etat, le conseil municipal, dans la sphère de ses attributions, agit tantôt comme le représentant légal de la commune, et tantôt aussi comme simple conseil du gouvernement central.

Les délibérations du conseil municipal, d'aprés la législation antérieure, devaient être nécessairement soumises, en principe, pour devenir exécutoires, à l'approbation de l'autorité supérieure. Le conseil municipal avait le droit et l'initiative des délibérations, mais ses délibérations pour être efficaces devaient être suivies de la sanction ou approbation du pouvoir central. Cette approbation devait être expresse ; elle était le complément nécessaire de la délibération et constituait une formalité substantielle qui ne pouvait être réalisée tacitement ou suppléée par une simple présomption (1). C'était seulement par exception, que les délibérations du conseil municipal pouvaient être exécutoires par elles-mêmes, sans l'approbation expresse de l'administration supérieure, et elles ne prenaient ainsi le caractère d'un véritable règlement que dans certains cas limitativement déterminés par la loi et dont le nombre fut notablement augmenté par la loi décentralisatrice du 24 juillet 1867.

S'inspirant du même esprit décentralisateur que la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, la loi municipale du 5 avril 1884 décide, au

---

(1) Rapport de M. Vivien à la Chambre des députés, sur la loi de 1837.

contraire, en principe, que les délibérations prises par le conseil municipal sont exécutoires sans avoir besoin de l'approbation de l'autorité supérieure et qu'elles ne sont par exception subordonnées à cette approbation que dans les cas prévus, soit par la nouvelle loi, soit par des lois spéciales. « Le conseil municipal, dit l'article 61 de la loi de 1884, régle par ses délibérations les affaires de la commune. Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par l'administration supérieure. Il réclame, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition. Il émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local. »

SECTION II.

DES AVIS ET DES VŒUX ÉMIS PAR LE CONSEIL.

L'avis du conseil municipal est obligatoire ou facultatif suivant que l'administration se trouve ou non tenue de le demander. Dans le premier cas, la décision qui serait prise, sans que le conseil ait été consulté, serait entachée d'excès de pouvoir et pourrait être à ce titre attaquée au contentieux devant le Conseil d'Etat. Mais, si le conseil municipal, à ce régulièrement requis et convoqué, refusait ou négligeait de donner son avis, il pourrait être passé outre. (Loi de 1884, art. 70.)

Au reste, l'avis du conseil municipal, qu'il soit obligatoire ou facultatif, ne lie pas l'administration. Il est simplement destiné à l'éclairer et celle-ci reste toujours libre de le suivre ou non. En ce qui concerne le droit d'avis, les attributions du conseil municipal sont donc purement consultatives. Les matières qui sont l'objet de ce droit n'intéressent la commune qu'indirectement, et l'initiative en ces matières appartient à d'autres pouvoirs que le pouvoir municipal. La décision est réservée en outre à l'administration active.

Des divers objets intéressant plus ou moins la commune sur lesquels le conseil municipal doit nécessairement être appelé à donner son avis, les plus importants sont indiqués dans l'article 70 de la loi du 5 avril 1884, qui reproduit, sauf quelques modifications, l'article 21 de la loi du 18 juillet 1837. Ceux de ces objets qui ne sont pas mentionnés dans le dit article, ont été spécifiés dans plusieurs lois et règlements. En dehors des cas ainsi déterminés, le préfet peut toujours d'ailleurs consulter le conseil municipal.

Les vœux, à la différence des avis qui sont nécessairement provo-

qués par l'administration sur des questions d'intérêt général, sont spontanément émis par le conseil municipal sur des objets d'intérêt local et ils sont ainsi abandonnés à son initiative. C'est le conseil par conséquent qui appelle par ses vœux l'attention de l'administration active sur les besoins locaux.

SECTION III.

DES NOMINATIONS AUXQUELLES PROCÈDE LE CONSEIL.

En dehors des attributions que nous venons de passer en revue, le conseil municipal est encore appelé à procéder à diverses nominations. Telles sont, d'après la loi nouvelle, la nomination du maire, de l'adjoint ou des adjoints de la commune, celles des conseillers qui remplissent pendant les sessions les fonctions de secrétaire ainsi que celles des auxiliaires qui peuvent leur être donnés, la nomination des différentes commissions que le conseil est autorisé à instituer, celle des délégués appelés à participer aux élections nationales, celle enfin des conseillers qui font partie des commissions administratives des hospices et des bureaux de bienfaisance, etc...

Le conseil municipal désigne aussi les candidats à certaines fonctions comme celles de receveur municipal ou de répartiteur. Pour assurer plus de garanties d'impartialité aux contribuables, la loi du 5 avril 1884, art. 61 dernier paragraphe, a en effet substitué le conseil municipal au maire pour la présentation des candidats parmi lesquels le préfet ou le sous-préfet doit choisir ceux des membres de la commission des répartiteurs qui ne font pas partie de droit de cette commission. Le conseil municipal, dit cet article, « dresse chaque année une liste contenant un nombre double de celui des répartiteurs et des répartiteurs suppléants à nommer ; et, sur cette liste, le sous-préfet nomme les cinq répartiteurs visés dans l'article 9 de la loi du 3 frimaire an VII et les cinq répartiteurs suppléants. »

SECTION IV.

DES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL SOUMISES A L'HOMOLOGATION DE L'AUTORITÉ SUPÉRIEURE.

Aux termes du § 1 de l'article 61 de la loi de 1884, le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Tel est, en effet, aujourd'hui le principe. Il est encore néanmoins, par

exception, quelques délibérations du conseil municipal qui ne deviennent exécutoires qu'après une approbation de l'autorité supérieure.

Il en était ainsi, d'après la loi de 1837, de toutes les délibérations qui, au lieu de n'intéresser qu'une simple jouissance de fruits, touchaient à l'exercice même du droit de propriété. Telles étaient les délibérations relatives au budget, aux contributions extraordinaires et aux emprunts, aux actions judiciaires, etc. Etaient seules exécutoires par elles-mêmes les délibérations qui avaient pour objet : 1° le mode d'administration des biens communaux ; 2° les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée n'excédait pas 18 ans pour les biens ruraux et 9 ans pour les autres biens ; 3° le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux autres que les bois, les conditions à imposer aux parties prenantes ; 4° les affouages, en se conformant aux lois forestières.

La loi du 24 juillet 1867 étendit notablement le nombre des affaires sur lesquelles les conseils municipaux pourraient prendre des délibérations réglementaires. Elle exigea seulement, dans certains cas, la sanction et l'approbation du maire. Mais l'homologation de l'autorité supérieure continua toujours à être requise, en principe, comme auparavant. Il en fut ainsi notamment pour les aliénations et échanges de biens communaux ; les conseils municipaux furent seulement autorisés à régler les acquisitions dont le prix ne dépassait pas une certaine somme.

Les délibérations qui sont encore aujourd'hui exceptionnellement soumises à la sanction de l'autorité supérieure sont énumérées dans l'article 68 de la loi du 5 avril 1884. Elles portent sur les objets suivants :

1° Les conditions des baux dont la durée dépasse dix-huit ans.

Aux termes des articles 17 et 19 de la loi du 18 juillet 1837, les délibérations des conseils municipaux n'étaient exécutoires qu'après approbation de l'autorité supérieure, lorsqu'il s'agissait, soit des baux des biens pris à loyer par la commune, quelle qu'en fût la durée, soit des baux des biens par elle donnés à ferme ou à loyer dont la durée excédait dix-huit ans pour les biens ruraux et neuf ans pour les autres biens. Sous l'empire de la nouvelle loi, qu'il soit question de biens ruraux, ou de maisons et bâtiments donnés à ferme par les communes, ou de biens pris à loyer par elles, lorsque la durée du bail n'excède pas dix-huit ans, les conseils municipaux en règlent les conditions. C'est seulement dans le cas où cette durée serait dépassée que la délibération devrait être approuvée par l'autorité supérieure.

2° Les aliénations et échanges de propriétés communales. La nouvelle loi ne fait d'ailleurs que maintenir à cet égard l'ancienne législation.

3° Les acquisitions d'immeubles, les constructions nouvelles, les reconstrutions entières ou partielles, les projets, plans et devis des grosses réparations et d'entretien, quand la dépense totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant dépasse les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale.

Les délibérations prises sur ces différents objets étaient dans tous les cas soumises, d'après la loi de 1837, à la sanction de l'autorité supérieure. Mais la loi du 24 juillet 1867 avait, au contraire, affranchi de cette sanction : 1° les acquisitions d'immeubles, lorsque la dépense totalisée avec celle des autres acquisitions, déjà votées dans le même exercice, ne dépassait pas le dixième des revenus ordinaires de la commune ; 2° les projets, plans et devis de grosses réparations et d'entretien, lorsque la dépense totale afférente à ces projets et aux autres projets de même nature, adoptés dans le même exercice, ne dépassait pas le cinquième des revenus ordinaires de la commune, ni, en aucun cas, une somme de 50.000 francs. Il suffit aujourd'hui, d'après la loi nouvelle, pour que les conseils municipaux puissent régler, par leurs délibérations, ces différentes opérations, que la dépense n'excède pas les ressources que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale.

4° Les transactions.

5° Le changement d'affectation d'une propriété communale déjà affectée à un service public.

Depuis la loi du 24 juillet 1867 art. 1er § 8, les conseils municipaux ont, au contraire, le droit de régler, par leurs délibérations, l'affectation d'une propriété communale à un service communal, lorsque cette propriété n'est encore affectée à aucun service public, sauf bien entendu, les règles prescrites par les lois particulières.

6° La vaine pâture.

7° La voirie municipale et tout ce qui la concerne : le classement, le déclassement, le redressement ou le prolongement, l'élargissement, la suppression, la dénomination des rues et places publiques ; — la création et la suppression des promenades, squares ou jardins publics, champs de foire, de tir ou de course ; — l'établissement des plans d'alignement et de nivellement des voies publiques municipales, les modifications à des plans d'alignement adoptés ; — le tarif des droits de voirie, le tarif des droits de stationnement et de location sur les dé-

pendances de la grande voirie. Ces différents objets ont été ainsi placés ou maintenus en dehors du cercle d'application des délibérations réglementaires du conseil municipal en raison des intérêts nombreux ou considérables et des questions souvent délicates qui s'y rattachent.

C'était au maire qu'il appartenait, sous la loi de 1837, de désigner le nom des rues ou places situées sur le territoire de la commune. Cet acte était considéré comme une mesure d'ordre ou de police municipale. Il est placé, au contraire, par la loi nouvelle, dans les attributions du conseil municipal, dont la délibération a été toutefois subordonnée à cet égard à l'approbation de l'administration supérieure.

Suivant une ordonnance du 10 juillet 1816 cette approbation ne pourrait être d'ailleurs donnée que par le chef de l'Etat, si la dénomination proposée avait le caractère d'un hommage public.

8° Les tarifs des droits divers à percevoir par les communes et qui figurent parmi les recettes de leur budget ordinaire.

9° L'acceptation des dons et legs faits à la commune, lorsqu'il y a des charges ou conditions ou lorsqu'ils donnent lieu à des réclamations des familles.

10° Le budget communal.

11° Les crédits supplémentaires.

12° Les contributions extraordinaires et les emprunts qui dépassent certaines limites.

13° Les taxes d'octroi lorsqu'elles s'écartent de certaines conditions. (Loi de 1884, art. 139).

14° L'établissement, la suppression ou les changements des foires et marchés autres que les simples marchés d'approvisionnement. (Loi du 10 août 1871, art. 46, n° 24, et loi du 16 septembre 1879).

Les délibérations relatives à ces derniers marchés qui, d'après la loi du 24 juillet 1867, art. 11, devaient être soumises à l'approbation du préfet, sont désormais exécutoires par elles-mêmes.

C'est, en général, au préfet lui-même qu'il appartient de rendre exécutoires, par son approbation, les délibérations des conseils municipaux sur les différents objets que nous venons d'indiquer et qui sont énoncés en l'article 68 de la loi municipale. La sanction d'une autorité supérieure n'est indispensable que dans des cas exceptionnels déterminés par des lois ou règlements. Elle doit, dans ces cas, émaner, selon les distinctions édictées législativement ou réglementairement, soit du Parlement ou du Président de la République, soit d'un ministre, du conseil général ou de la commission départementale. Comme sous l'empire de la législation antérieure, le préfet est tenu de statuer

en conseil de préfecture pour les baux, les aliénations ou échanges et les transactions intéressant les communes. La même garantie est aussi requise par la loi nouvelle pour les délibérations relatives à la vaine pâture (art. 69).

Au reste, pour faciliter à l'administration supérieure les moyens d'exercer en temps opportun son droit de sanction, l'article 62 de la loi du 5 avril 1884 exige qu'une expédition de toute délibération soit adressée, dans la huitaine, par le maire au sous-préfet, qui doit en constater la réception sur un registre, et en délivrer immédiatement récépissé. Dans l'arrondissement chef-lieu, l'expédition est adressée directement au préfet par le maire.

Le préfet a un mois à partir de la date du récépissé pour accorder ou refuser son approbation aux délibérations qui ne sont pas exécutoires par elles-mêmes. S'il refuse son approbation ou s'il ne fait pas connaître sa décision dans ce délai, ce qui équivaut à un refus, le conseil municipal peut se pourvoir devant le ministre de l'intérieur, supérieur hiérarchique du préfet. (Loi de 1884, art. 69).

Il est en effet de principe que les actes des préfets qui seraient contraires aux lois et règlements ou qui donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées peuvent être annulés ou réformés par les ministres compétents. (Décret du 25 mars 1852, art. 6 § 2).

SECTION V.

DU DROIT DE CONTROLE DE L'ADMINISTRATION SUPÉRIEURE A L'ÉGARD DES DÉLIBÉRATIONS RÉGLEMENTAIRES.

Les délibérations réglementaires elles-mêmes sont d'ailleurs soumises au contrôle de l'administration supérieure. Mais il importe à cet égard de distinguer les délibérations *nulles de plein droit* et celles que la loi déclare simplement *annulables*.

I. *Des délibérations nulles de droit.*

Sont nulles de plein droit, aux termes de l'article 63 de la loi nouvelle :

1° Les délibérations du conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises hors de ses réunions. Cette disposition n'est que la reproduction de la législation antérieure. (Loi du 21 mars 1831, art. 28 et 29. Loi du 5 mai 1855, art. 23, 24).

2° Les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique.

Ces dernières délibérations, sous la législation précédente, n'étaient pas déclarées nulles de plein droit, l'administration supérieure était seulement chargée de les annuler d'office ou sur la réclamation des parties intéressées, dans les trente jours qui suivaient la date du récépissé. Si, dans ce délai, le préfet ne les avait pas annulées, elles étaient, en principe, exécutoires. (Loi du 18 juillet 1837, art. 18). La loi nouvelle veut, au contraire, que, comme les délibérations dont nous venons de parler et qui sont prévues au premier paragraphe de l'article 63, les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique soient réputées nulles parce qu'il n'y a également aucun doute sur leur nullité.

La nullité de droit peut être déclarée par l'administration et proposée ou opposée par les parties intéressées à toute époque. Les délibérations qui en sont entachées étant atteintes d'un vice radical, le législateur n'a pas cru devoir admettre qu'il fût permis en principe, comme sous la législation antérieure, de les invoquer valablement à une époque quelconque, contre l'autorité supérieure ou les particuliers refusant de s'y conformer.

Toutefois, les délibérations nulles de plein droit de la loi nouvelle subsistent, comme celles qui avaient été prévues par la loi du 24 mars 1831, art. 28 et 29, et celle du 5 mai 1855, art. 23 et 24, tant que la nullité dont elles sont frappées, n'a pas été déclarée par le préfet en conseil de préfecture. (Loi de 1884, art. 65).

Aux termes de l'article 67 de la loi de 1884, le conseil municipal et les parties intéressées peuvent toujours d'ailleurs se pourvoir devant le Conseil d'Etat contre l'arrêté préfectoral qui déclare la nullité d'une délibération. Le pourvoi est instruit et jugé dans la forme des recours pour excès de pouvoir.

II. *Des délibérations annulables.*

A côté des délibérations nulles de plein droit, il convient de mentionner celles qui sont simplement annulables. « Sont annulables, dit l'article 64 de la loi municipale, les délibérations auxquelles auraient pris part des membres du conseil intéressés, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires à l'affaire qui en fait l'objet. »

L'art. 21 de la loi du 5 mai 1855 interdisait déjà formellement aux membres du conseil municipal de prendre part aux délibérations concernant les affaires dans lesquelles ils avaient un intérêt, soit en leur

nom personnel, soit comme mandataires. Tout en maintenant cette prohibition la loi du 5 avril 1884 a cru devoir laisser à l'autorité à laquelle appartient le droit de prononcer l'annulation le pouvoir d'apprécier si la participation irrégulière d'un ou de plusieurs conseillers aux résolutions de l'assemblée a exercé une influence suffisante pour déplacer la majorité et, par suite, pour faire mettre à néant ces résolutions. C'est le préfet en conseil de préfecture qui prononce l'annulation d'office, ou sur la réclamation des parties intéressées et de tout contribuable de la commune.

Lorsqu'elle émane d'une personne intéressée ou d'un contribuable de la commune, la demande en annulation doit être déposée, à peine de déchéance, à la sous-préfecture ou à la préfecture, dans un délai de quinze jours à partir de l'affichage à la porte de la mairie. Il en est donné récépissé. Le préfet doit statuer dans le délai d'un mois. Il importe, en effet, quand une délibération est seulement annulable, que l'éventualité de l'annulation ne se prolonge pas pendant un laps de temps considérable.

De même, quand il agit d'office, le préfet doit prononcer l'annulation dans un délai de trente jours à partir du dépôt du procès-verbal de la délibération à la sous-préfecture ou à la préfecture. (Loi de 1884, art. 66).

Du reste, lorsqu'il prononce l'annulation d'une délibération comme quand il déclare une nullité de droit, l'arrêté préfectoral peut être déféré au Conseil d'Etat non seulement par le conseil municipal, mais encore par toute partie intéressée. Le pourvoi, nous l'avons déjà dit, est introduit et jugé dans la forme des recours pour excès de pouvoir. (Même loi, art. 67).

Les délibérations auxquelles auraient pris part des membres du conseil municipal intéressés sont les seules qui soient encore aujourd'hui, à proprement parler, annulables. Sous l'empire de la loi nouvelle, il n'appartient plus, en effet, au préfet, comme il en avait le droit sous la législation antérieure en vertu de l'article 18 de la loi de 1837, d'annuler d'office ou sur la réclamation des parties intéressées des délibérations réglementaires pour cause d'inopportunité ou fausse appréciation des faits. Il doit se borner à déclarer la nullité des délibérations nulles de plein droit et à refuser son approbation, pour en empêcher l'exécution, à celles des délibérations du conseil municipal qui sont encore subordonnées à cette approbation.

SECTION VI.

RAPPORTS ET DIFFÉRENCES ENTRE LES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL ET CELLES DU CONSEIL GÉNÉRAL AU POINT DE VUE DE LEUR FORCE EXÉCUTOIRE.

Les délibérations des conseils municipaux, comme celles des conseils généraux, sont donc aujourd'hui, en principe, exécutoires par elles-mêmes. Toutefois, la nouvelle loi municipale n'est pas allée aussi loin que celle du 10 août 1871 sur les conseils généraux, dans la voie d'une large décentralisation. Il n'y a plus, en effet, d'après cette dernière loi, que trois cas seulement dans lesquels les délibérations du conseil général sont soumises à la nécessité d'une autorisation législative ou gouvernementale. Ce sont ceux où il s'agit d'une contribution extraordinaire ou d'un emprunt, au delà de certaines limites, ou enfin de l'acceptation des dons et legs faits au département, quand il y a réclamation des familles. (Loi de 1871, art. 41, 53). Dans tous les autres cas, les délibérations du conseil général sont exécutoires par elles-mêmes, sans autorisation préalable.

Il est, à la vérité, des délibérations du conseil général exécutoires par elles-mêmes à l'égard desquelles le pouvoir central s'est réservé un droit de veto suspensif. Mais ce veto suspensif qui peut être opposé à l'exécution de certaines délibérations du conseil général et qui n'est, en quelque sorte que la suspension temporaire et provisoire d'une approbation générale et tacite donnée par la loi aux délibérations de ce conseil, ne saurait être confondu avec la sanction formelle et expresse de l'administration qui est le complément nécessaire d'un grand nombre de délibérations du conseil municipal. Dépourvues de cette sanction, les délibérations dont il s'agit resteraient, en effet, indéfiniment sans force exécutoire, tandis que, à l'inverse, le veto suspensif dont l'administration est armée à l'égard des délibérations du conseil général doit nécessairement intervenir, sous peine de déchéance, dans les trois mois de la clôture de la session. A l'expiration de ce délai la délibération ne pourrait plus être suspendue et elle continuerait à sortir pleinement son effet. D'autre part, les cas d'application du veto suspensif de l'administration aux délibérations du conseil général sont beaucoup moins nombreux que ceux dans lesquels les délibérations du conseil municipal sont nécessairement soumises à la sanction de l'autorité supérieure. A cet égard, la loi de 1884 a donc refusé aux conseils municipaux des pouvoirs que la loi de 1871 n'avait pas hésité à conférer aux conseils généraux.

Mais, à un autre point de vue et en ce qui concerne les délibérations prises en violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique, la loi de 1871 sur les conseils généraux s'est montrée moins libérale que celle du 4 avril 1884. Au lieu de déclarer ces délibérations nulles de droit et de reconnaître à l'administration et aux parties intéressées le droit d'en proposer ou d'en opposer la nullité à toute époque, la loi de 1871 a, en effet, simplement décidé qu'elles pourraient être annulées par un décret rendu en Conseil d'Etat, à la demande du préfet, dans un délai préfixe. Si, à l'expiration de ce délai, l'annulation n'avait pas été prononcée, la délibération serait exécutoire.

SECTION VII.

DES ACTES SPÉCIALEMENT INTERDITS AU CONSEIL MUNICIPAL.

Il est interdit à tout conseil municipal, soit de publier des proclamations et adresses, soit d'émettre des vœux politiques, soit, hors les cas prévus par la loi, de se mettre en communication avec un ou plusieurs conseils municipaux.

Ces prohibitions édictées par l'article 72 de la loi municipale étaient déjà consacrées par la législation antérieure. Elles ont pour objet de maintenir le conseil municipal dans le rôle que le législateur lui assigne et d'où il ne pourrait sortir sans porter atteinte à des intérêts d'ordre supérieur. (Circul. du 15 mai 1884).

Les délibérations qui seraient prises en violation de l'article 72 seraient nulles de droit. Elles pourraient en outre motiver la suspension et la dissolution du conseil.

Titre II.

Le maire et les adjoints.

Des différents éléments qui se réunissent pour former l'ensemble du pouvoir municipal nous connaissons le premier, le conseil municipal, organe des intérêts de la commune sur lesquels il délibère. Il nous reste à parler du maire, chargé seul de l'administration active, et investi du droit de faire des règlements de police.

Le maire a, suivant les cas, un ou plusieurs adjoints spécialement appelés à le suppléer ou à le remplacer. Occupons-nous successivement de la nomination des maires et adjoints et des attributions du maire.

CHAPITRE I.

DE LA NOMINATION DES MAIRES ET ADJOINTS ET DE LA DURÉE DE LEURS FONCTIONS.

SECTION I.

DE LA NOMINATION DES MAIRES ET ADJOINTS.

I. *Historique.*

Le maire a, nous l'avons vu, deux qualités. Il est à la fois le délégué du gouvernement, sous l'autorité de l'administration supérieure, et le représentant actif de la commune, sous la surveillance de la même administration. Aussi, suivant que le législateur l'a surtout envisagé sous l'un ou l'autre de ces deux aspects, il a réglé fort diversement le mode de sa nomination.

D'après la loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale, les maires et adjoints qui étaient auparavant nommés, depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, par le chef de l'Etat ou le préfet et pouvaient être pris en dehors même du conseil municipal, devaient être choisis

par le pouvoir exécutif parmi les membres du conseil. C'était tenir compte en même temps du double caractère des maires et adjoints. Mais, en 1848, on revint au principe de l'élection qui, après avoir été appliqué par la Constituante à toutes les autorités municipales, avait été maintenu par la Constitution de l'an III. Toutefois, à l'élection directe on substitua l'élection à deux degrés, et comme le bureau exécutif du corps municipal des lois de 1789 et 1790, le maire et ses adjoints, dans le plus grand nombre des communes de France, durent être choisis par le conseil municipal.

C'est ce mode de nomination des maires et adjoints qui, après avoir subi des vicissitudes et des restrictions diverses inutiles à rappeler ici, a été adopté par la loi municipale du 5 avril 1884, pour toutes les communes, Paris seul excepté.

II. *Du mode de nomination des maires et adjoints.*

Le maire et les adjoints sont donc élus par le conseil municipal et parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue.

La majorité absolue se calcule sur le nombre des suffrages exprimés et par conséquent déduction faite des bulletins blancs ou nuls. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu.(Loi du 5 avril 1884, art. 76.)

La séance dans laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal. Mais, aussitôt après son élection, le nouveau maire prend la présidence et c'est sous cette présidence que le conseil élit ensuite les adjoints.

Pour toute élection du maire ou des adjoints, les membres du conseil municipal sont convoqués dans les formes et délais ordinaires. Mais la convocation doit contenir la mention spéciale de l'élection à laquelle il sera procédé. (Même loi, art. 77.)

Il doit être en outre procédé, avant la convocation, aux élections qui pourraient être nécessaires pour compléter le conseil municipal.

Les nominations sont rendues publiques dans les vingt-quatre heures de leur date, par voie d'affiche à la porte de la mairie. Elles sont, dans le même délai, notifiées au sous-préfet. (Même loi, art. 77 et 78.)

III. *Des fonctions incompatibles avec celles de maire et d'adjoint.*

Certains conseillers municipaux, à raison des fonctions ou emplois

qu'ils occupent, ne peuvent être maires ou adjoints, ni même en exercer temporairement les fonctions.

Ce sont : 1° les agents et employés des administrations financières, les trésoriers payeurs généraux, les receveurs particuliers et les percepteurs ; 2° les agents des forêts ; 3° ceux des postes et télégraphes ; 4° les gardes des établissements publics et des particuliers. (Même loi, art. 80.)

Les fonctions de maire ont été considérées par le législateur comme inconciliables avec l'assiduité à laquelle ces différents agents sont tenus et aussi avec les déplacements que comporte leur carrière. Quant aux gardes des établissements publics et des particuliers, placés sous la surveillance et le contrôle du maire, ils ne pouvaient être en même temps l'autorité qui commande et celle qui lui est subordonnée.

Les agents salariés du maire ne peuvent être ses adjoints. (Même loi, même art.)

Par agents salariés du maire, il faut entendre, avec la jurisprudence antérieure, les régisseurs, intendants, chefs et contre-maîtres des fabriques, etc..., mais non les fermiers ou les colons partiaires.

Au reste, ces différentes causes d'exclusion ne constituent à proprement parler que des *incompatibilités*. Il suffirait donc à la personne qui se trouverait dans l'un des cas prévus de renoncer à la fonction incompatible avec celles de maire et d'adjoint pour rentrer dans le droit commun.

IV. *Des réclamations formées contre la nomination des maires et adjoints.*

L'élection du maire et des adjoints peut être arguée de nullité dans les mêmes conditions, formes et délais que les élections du conseil municipal. (Loi de 1884, art. 79.)

Toutefois, l'élection d'un maire ou d'un adjoint ne pourrait pas être contestée par le motif que l'élu n'aurait pas été éligible comme conseiller municipal, si son élection en cette dernière qualité n'avait pas été protestée dans le délai légal. (Cons. d'Etat, 11 nov. 1881.) Ce sera donc principalement sur la violation d'une disposition légale ou sur toute circonstance qui serait de nature à vicier substantiellement la liberté et la sincérité de l'élection que la réclamation formulée contre la nomination du maire et des adjoints devra être fondée.

SECTION II.

DE LA DURÉE DES FONCTIONS DES MAIRES ET ADJOINTS.

I. *Généralités.*

Les maires et adjoints sont nommés pour la même durée que le conseil municipal. Ils continuent donc, en principe, l'exercice de leurs fonctions, jusqu'à l'installation de leur successeur, à moins qu'ils ne soient frappés d'incapacité ou d'exclusion, suspendus ou révoqués, ou que le conseil municipal qui les a nommés ne soit dissous ou démissionnaire.

Toutefois, en cas de renouvellement intégral du conseil municipal, les fonctions de maire et d'adjoints sont, à partir de l'installation du nouveau conseil jusqu'à l'élection du maire, exercées par les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau. (Loi du 5 avril 1884, art. 81.)

Dans le cas où un conseil municipal dissous ou démissionnaire est remplacé par une délégation spéciale, c'est le président, et, à son défaut, le vice-président de cette délégation spéciale qui remplit les fonctions de maire. Ses pouvoirs prennent fin dès l'installation du nouveau conseil. (Même loi, art. 87.)

II. *Des démissions, suspensions et révocations.*

Les maires et adjoints peuvent donner leur démission dans les mêmes formes et conditions que les conseillers municipaux.

De même ceux qui, postérieurement à leur élection, se trouveraient dans un cas d'exclusion ou d'incapacité, devraient être déclarés d'office démissionnaires par le préfet, conformément aux dispositions de l'article 36 relatif aux conseillers municipaux qui se trouvent dans le même cas.

Les maires et adjoints peuvent être suspendus par arrêté du préfet pour un temps qui n'excédera pas un mois et qui peut être porté à trois mois par le ministre de l'intérieur.

Ils ne peuvent être révoqués que par décret du président de la République.

La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et à celles d'adjoint pendant une année à dater du décret de révocation, à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux. (Loi du 5 avril 1884, art. 86).

CHAPITRE II.

DES ADJOINTS.

SECTION I.

DU NOMBRE DES ADJOINTS.

I. *Du nombre des adjoints en général.*

Il y a dans chaque commune un maire et un ou plusieurs adjoints. Le nombre des adjoints est d'*un* dans les communes de 2.500 habitants et au-dessous, de *deux* dans celles de 2.501 à 10.000 habitants. Dans les communes d'une population supérieure, il y a un adjoint de plus par chaque excédent de 25.000 habitants, sans que le nombre des adjoints puisse dépasser douze, sauf en ce qui concerne la ville de Lyon, où le nombre des adjoints est porté à dix-sept. (Loi du 5 avril 1884, art. 72).

Lorsque la commune a droit à plus d'un adjoint, il n'est point procédé à un scrutin de liste ; la nomination de chacun des adjoints doit faire l'objet d'un vote distinct. (Circul. minist. du 10 avril 1884).

Les adjoints prennent rang entre eux dans l'ordre de leur nomination, quelle qu'en soit la date, et alors même qu'ils auraient été élus en remplacement d'un premier ou d'un second adjoint. (Même circul.).

II. *De l'Adjoint spécial.*

Il peut être institué dans une fraction de commune, sur la demande du conseil municipal, par un décret rendu en Conseil d'Etat, un poste *d'adjoint spécial*, avec des attributions expressément limitées par la loi à la rédaction des actes de l'état civil et à l'exécution des lois et réglements de police, lorsqu'un obstacle quelconque ou l'éloignement rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles, les communications entre le chef-lieu et cette fraction de la commune.

L'adjoint spécial, élu par le conseil, est pris parmi les conseillers et, à défaut d'un conseiller résidant dans la section, ou s'il est empêché, parmi les habitants de la dite section. (Loi de 1884, art. 75).

L'adjoint spécial ne compte pas dans le nombre des adjoints fixé par la loi.

La création d'un poste d'adjoint spécial peut être d'ailleurs utilement proposée pour éviter une demande de création de commune nouvelle, lorsque la difficulté des communications est le principal motif invoqué à l'appui de la séparation. (Circul. du 15 mai 1884).

SECTION II.

DU ROLE ET DES FONCTIONS DES ADJOINTS.

Les adjoints sont les auxiliaires du maire, ses délégués et ses suppléants.

Les fonctions du maire qui est seul, en principe, chargé de l'administration, peuvent être, en effet, déléguées. Mais il y a deux sortes de délégations :

1° La délégation légale. C'est celle qui est donnée par la loi lorsque le maire est absent ou empêché. Celui-ci est alors remplacé et la délégation embrasse la totalité des fonctions.

2° La délégation volontaire. Cette deuxième délégation intervient quand le maire qui exerce réellement ses fonctions délègue certaines attributions à ses adjoints. La délégation volontaire ne peut être que partielle.

« En cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, dit l'article 84 de la loi municipale, le maire est provisoirement remplacé dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint dans l'ordre des nominations. » En cas d'empêchement du maire et tant que dure cet empêchement, l'adjoint réunit donc, en vertu de la la loi elle-même, toutes les attributions dont le maire est investi. Mais il doit faire précéder sa signature de la formule : « *Pour le maire absent ou empêché, ou décédé, l'adjoint* ».

Aux termes de l'article 82 de la loi municipale, le maire peut, d'autre part, « sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints. ».

Ces délégations sont faites soit à titre temporaire, soit à titre permanent. Elles subsistent, dans ce dernier cas, tant qu'elles n'ont pas été rapportées. Elles peuvent aussi avoir un objet spécial ou comprendre l'ensemble d'un ou de plusieurs services, tels que l'état civil, l'instruction publique, l'octroi, etc. Mais un maire ne pourrait pas confier à un ou plusieurs adjoints la totalité de ses attributions, car, d'après le même

article 82 déjà cité, « le maire est seul chargé de l'administration ».

L'adjoint délégué doit d'ailleurs se renfermer strictement dans la sphère des attributions qui lui ont été remises et qui peuvent toujours lui être retirées par le maire. Il doit mentionner dans les actes qu'il accomplit en cette qualité la délégation en vertu de laquelle il agit, en faisant précéder sa signature de la formule : « *Par délégation du maire, l'adjoint* »

La délégation peut être donnée par le maire et à son choix à tel ou tel adjoint qu'il juge à propos sans qu'il ait à observer entre eux l'ordre des nominations.

Elle doit être faite par arrêté transcrit au registre de la mairie et elle ne peut être rapportée que dans la même forme qu'elle a été donnée.

En dehors des fonctions qu'il peut être appelé à exercer en remplacement du maire, l'adjoint a encore quelques attributions qui lui sont propres. C'est ainsi notamment qu'il est membre né de la commission des répartiteurs, d'après la loi du 3 frimaire an VII, et qu'il agit concurremment avec le maire, comme officier de police judiciaire, pour la recherche et la constatation des crimes, délits ou contravention commis dans la commune.

CHAPITRE III.

DU REMPLACEMENT DU MAIRE ET DES ADJOINTS ET DE LA GRATUITÉ DES FONCTIONS MUNICIPALES.

SECTION I.

DES CAS OU LE MAIRE ET LES ADJOINTS SONT REMPLACÉS PAR UN CONSEILLER MUNICIPAL.

Dans le cas où le maire n'est ni absent, ni empêché, mais où ses intérêts se trouvent en opposition avec ceux de la commune, c'est le conseil municipal lui-même qui désigne un de ses membres pour représenter la commune, soit en justice, soit dans les contrats. Il n'y a pas dans ce cas de délégation légale, et à défaut de cette délégation il n'y a pas lieu non plus, pour des raisons qu'il est facile de concevoir, à la délégation volontaire du maire (Loi de 1884, art. 83).

De même, en cas d'empêchement des adjoints, le maire est provisoirement remplacé par un conseiller municipal désigné par le conseil, sinon pris dans l'ordre du tableau. (Même loi, art. 84.).

Au reste, le maire peut, dans ce cas, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer une partie de ses fonctions à ceux des membres du conseil municipal qu'il lui plaît de choisir, quel que soit leur rang d'inscription au tableau. (Même loi, art. 82).

Le conseiller municipal qui remplace le maire doit mentionner la délégation légale ou volontaire en vertu de laquelle il agit en faisant précéder sa signature de la formule : « *Pour le maire absent, ou empêché, ou décédé ou par délégation du maire.* »

SECTION II.

DU REMPLACEMENT DU MAIRE QUI REFUSE D'ACCOMPLIR UN DES ACTES QUI LUI SONT PRESCRITS PAR LA LOI.

Dans le cas où le maire, sans être absent ou empêché, refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet pourrait, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. (Loi de 1884, art. 85).

Cette disposition de la nouvelle loi n'est que la reproduction de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837.

« L'exécution des lois, disait à la Chambre des députés le rapporteur de cette dernière loi, M. Vivien, ne peut être suspendue par la résistance d'un fonctionnaire. Sa destitution n'est pas toujours nécessaire; dût-elle être prononcée, on n'est pas toujours à même d'attendre qu'il soit remplacé. » De là la faculté donnée au préfet. « Mais il faut, ajoutait-il immédiatement, que le préfet ne soit admis à user du droit que la loi lui confère que pour des *actes formels* précisément exigés par la loi, et qu'à l'aide de ce droit il ne puisse pas annuler l'autorité municipale. »

Quand des actes sont prescrits par la loi au maire considéré, soit comme agent de l'administration générale, soit comme représentant de l'administration locale, et que celui-ci refuse d'agir, le préfet peut donc y procéder lui-même ou par un délégué spécial. Ainsi, pour les actes de l'état civil, pour la révision des listes électorales, la confection des tableaux de recensement, et autres actes que la loi a rendus formellement obligatoires.

Mais le droit du préfet est expressément limité aux actes prescrits aux maires par la loi, il ne s'étend point à ceux que l'administration

supérieure jugerait seulement utiles et dont l'initiative a été laissée au pouvoir municipal. Il n'a point, en effet, pour but de confisquer indirectement l'autorité municipale au profit de l'autorité préfectorale, mais seulement de satisfaire aux exigences rigoureuses du service administratif.

Au reste, le préfet doit toujours nommer un délégué spécial, lorsqu'il s'agit d'un acte qu'il n'a pas lui-même qualité pour accomplir, tel que la réception des actes de l'état civil. Mais il n'est pas tenu de limiter son choix aux membres du conseil municipal ou aux personnes éligibles aux fonctions de maire.

SECTION III.

DE LA GRATUITÉ DES FONCTIONS MUNICIPALES.

Les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites.

Les maires, adjoints et conseillers municipaux ne peuvent donc retirer de leurs fonctions municipales un profit personnel ni être indemnisés du temps et du travail qu'ils consacrent aux affaires de la commune. Mais ils ont droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux qui peuvent leur être confiés, tels que les frais de voyage et autres du même genre qu'ils exposent pour les affaires municipales. Ils peuvent donc réclamer le remboursement de leurs avances, sur pièces justificatives.

Les conseils municipaux peuvent en outre voter, sur les ressources ordinaires de la commune, des indemnités aux maires pour frais de représentation. (Loi de 1884, art. 74).

CHAPITRE IV.

DES DIFFÉRENTS ORDRES D'ATTRIBUTIONS DU MAIRE.

SECTION I.

DU MAIRE OFFICIER DE L'ÉTAT CIVIL ET OFFICIER DE POLICE JUDICIAIRE.

I. *Généralités.*

Les attributions du maire sont de natures très diverses. Dans la commune, où les affaires de chaque espèce sont trop peu nombreuses pour

occuper des agents séparés et où la difficulté de trouver ces agents serait parfois insurmontable, il fallait, en effet, réunir des fonctions qui, au sommet de la hiérarchie, ont été avec soin séparées et divisées. On comprit d'ailleurs, au moment de la Révolution, alors que l'influence seigneuriale allait disparaître, la nécessité de mettre à la tête de la commune rurale un chef capable d'exercer sur ses concitoyens une autorité plus complète et plus respectée que celle des anciens syndics. On crut y parvenir en donnant d'une manière générale à tous les maires avec les fonctions municipales des syndics, quelques-unes des attributions de police du juge seigneurial ainsi que la tenue des registres de l'état civil auparavant confiée au curé.

C'est ainsi que le maire est à la fois, depuis la Révolution, en dehors de ses fonctions administratives, officier de l'état civil et officier de police judiciaire. En ces deux qualités, il appartient à l'ordre de la justice et se trouve placé sous la surveillance du procureur de la République du tribunal d'arrondissement et non sous la surveillance de l'autorité administrative.

Officier de l'état civil et officier de police judiciaire, le maire est agent de la loi, institué par la loi, il n'est pas, à proprement parler et dans le sens rigoureux des termes, l'agent du gouvernement. Aussi, l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, qui exigeait l'autorisation préalable du Conseil d'Etat pour la poursuite des agents du gouvernement, n'était-il pas considéré, avant son abrogation par le Gouvernement de la défense nationale, comme applicable au maire, officier de l'état civil ou officier de police judiciaire.

Au reste, s'il n'est pas l'agent du gouvernement, le maire, officier de l'état civil et agent de la loi, peut être poursuivi, en ce qui concerne la forme des actes et la tenue des registres de l'état civil, pour infraction aux dispositions de la loi. Mais, pour les simples contraventions punissables d'une amende, la poursuite est civile et non correctionnelle ; le jugement est, en outre, dans tous les cas, susceptible d'appel. (Cod. civ. art. 50, 54).

De même, comme officier de police judiciaire, le maire peut encore être poursuivi pour infractions à la loi. Mais, dans ce cas, la poursuite a lieu devant la Cour d'appel et non devant les tribunaux correctionnels. Elle ne peut être intentée que par le procureur général, la juridiction répressive ne serait pas valablement saisie par la citation directe de la partie civile (art. 479 et suiv., art. 483 C. Inst. crimin.)

II. *De la confection et de la garde des registres de l'état civil.*

C'est la loi du 20 septembre 1792 qui a confié la confection et la garde des registres de l'état civil aux municipalités.

Il devait être dressé, chaque année, d'après la même loi, une table alphabétique des actes contenus dans chaque registre, et tous les dix ans les tables annuelles devaient être refondues en une seule. Le décret du 28 juillet 1807 a confirmé ces dispositions. Les tables annuelles sont portées à la suite de chaque double registre avant que le dépôt en soit effectué aux archives de la commune et au greffe du tribunal. Les tables décennales sont faites dans les six premiers mois de la onzième année, par les greffiers des tribunaux de première instance.

A la fin de chaque année, les registres de l'état civil sont clos et arrêtés par le maire. L'acte de clôture doit être inscrit immédiatement après le dernier acte, et sans laisser aucun blanc.

Dans le cours du mois de janvier, l'un des doubles est déposé aux archives de la commune, l'autre au greffe du tribunal de première instance ; quant au registre des publications de mariage, qui n'est point tenu double, il est aussi déposé au greffe.

Les actes de l'état civil doivent dans certains cas être mentionnés en marge d'autres actes déjà inscrits sur les registres. Il en est ainsi notamment de la reconnaissance des enfants naturels et de leur légitimation par mariage subséquent, des jugements rectificatifs de certaines énonciations, etc. La mention prescrite est faite, à la requête des parties intéressées, par l'officier de l'état civil, sur le double des registres dont il est resté le dépositaire et par le greffier du tribunal sur celui des deux doubles qui a été remis au greffe. A cet effet, après avoir opéré la mention, l'officier de l'état civil en donne avis dans les trois jours au procureur de la République qui veille à ce qu'elle soit faite d'une manière uniforme sur les deux registres. (Cod. civ. art. 49, 62, 101).

Aux termes d'un arrêté du 22 prairial an V, le maire doit, sous peine d'être suspendu de ses fonctions, donner de suite au juge de paix du canton avis du décès de toute personne ayant pour héritiers des pupilles, des mineurs ou des absents.

Il doit aussi, sous peine d'une amende de 10 francs, adresser au receveur de l'enregistrement, au commencement de chaque semestre, un relevé de tous les décès survenus dans la commune, pendant les trois mois précédents. (Loi du 22 frimaire an VII et du 16 juin 1824).

SECTION II.

DES DEUX ORDRES DE FONCTIONS ADMINISTRATIVES DU MAIRE.

A l'égard des fonctions administratives qui lui ont été confiées, le maire, nous l'avons déjà vu, a deux qualités : il est à la fois *le délégué du pouvoir exécutif*, agissant, sous l'autorité de l'administration supérieure, et *le chef de l'association communale*, agissant, comme magistrat municipal, en vertu des pouvoirs qu'il tient directement de la loi, sous la simple surveillance de la même administration. Il faut donc distinguer dans les attributions du maire, celles qui sont relatives à l'administration générale et celles qui sont propres au pouvoir municipal. Cette distinction est importante, car dans les fonctions qu'il exerce comme délégué de l'administration supérieure et sous son autorité le maire peut recevoir des ordres, tandis qu'il ne reçoit, en principe, comme magistrat municipal, que de simples instructions.

Les deux qualités qui appartiennent ainsi au maire, dans l'ordre de ses fonctions administratives, lui ont toujours été reconnues depuis les lois de la Constituante jusqu'à nos jours. « Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir, disait la loi du 14 décembre 1789 sur les municipalités, les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'administration générale de l'Etat et déléguée par elle aux municipalités. »

Ce double caractère fut également celui que la loi du 28 pluviôse an VIII et celle du 18 juillet 1837 donnèrent aux fonctions du maire. Mais, dans ces deux lois, les fonctions que le maire exerçait comme délégué du pouvoir central, sous l'autorité de l'administration supérieure, eurent la préséance sur les fonctions propres au pouvoir municipal.

A l'inverse, la nouvelle loi municipale du 5 avril 1884, est revenue aux traditions de l'Assemblée Constituante et elle a rendu le premier rang aux attributions du maire comme chef de l'association communale. Ce que cette loi voit surtout, en effet, dans le maire dont elle a confié la nomination au conseil municipal, c'est le représentant actif de la commune, agissant à ce titre, sous la simple surveillance de l'administration supérieure et quelquefois aussi sous le contrôle du conseil municipal. (art. 88 et suiv.).

Néanmoins, comme les attributions du maire en qualité de représentant actif de la commune sont celles qui nécessiteront de notre part le plus de développement, nous allons nous occuper d'abord de celles de ses attributions qui sont relatives à l'administration générale et qu'il exerce comme délégué du pouvoir central.

CHAPITRE V.

DU MAIRE DÉLÉGUÉ DU POUVOIR CENTRAL.

Comme agent de l'Etat et délégué du pouvoir exécutif « le maire, d'après l'article 92 de la loi de 1884, est chargé sous l'autorité de l'administration supérieure : 1° de la publication et de l'exécution des lois et règlements; 2° de l'exécution des mesures de sûreté générale ; 3° des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois ». Cet article 92 de la loi nouvelle n'est d'ailleurs que la reproduction littérale de l'article 9 de la loi du 18 juillet 1837.

SECTION I.

DE LA PUBLICATION ET DE L'EXÉCUTION DES LOIS ET RÈGLEMENTS.

1. *De la publication des lois et règlements.*

La publication est le mode employé pour porter à la connaissance de tous l'existence et la promulgation de la loi.

C'est, en effet, nous le savons, la promulgation qui imprime à la loi votée et définitive la force exécutoire qu'elle n'avait pas auparavant. « La loi, dit l'article premier du Code civil, est exécutoire en vertu de la promulgation. »

La promulgation des lois et des décrets résulte actuellement de deux modes principaux : de leur insertion soit au Journal officiel de la République française, soit au Bulletin officiel des lois pour les actes non insérés au Journal officiel. (Décret des 5-11 novembre 1870, relatif à la promulgation des lois et décrets.)

Quant à la publication de la promulgation des lois et décrets, elle consiste dans l'expiration d'un certain délai, passé lequel les citoyens sont réputés la connaître. C'est ainsi qu'aux termes de l'article 2 du décret précité, les lois et décrets sont censés connus et par conséquent obligatoires, à Paris, un jour franc après la promulgation, et, partout ailleurs dans l'étendue de chaque arrondissement, un jour franc après que le *Journal officiel* qui les contient sera parvenu au chef-lieu de cet arrondissement.

Le gouvernement peut d'ailleurs, par une disposition spéciale, ordonner l'exécution immédiate d'un décret.

Les préfets et les sous-préfets sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour que les actes législatifs soient imprimés et affichés partout où besoin sera. (Même décret, art. 3.)

Enfin, les tribunaux et les autorités administratives et militaires sont autorisés à accueillir, selon les circonstances, l'exception d'ignorance alléguée par les contrevenants, si la contravention a eu lieu dans le délai de trois jours francs, à partir de la promulgation. (art. 4.)

Ainsi, ce n'est pas d'une publication réelle et effective, mais d'une présomption légale de publication que les lois et décrets tirent leur force obligatoire. Néanmoins, le maire peut être chargé de donner aux lois et décrets une publication plus efficace par affiches, à son de trompe ou de tambour, soit en cas d'urgence, soit pour compléter la publication légale.

Quant aux arrêtés ou règlements des préfets, il n'y a, à leur égard, aucune présomption légale de publication. Ils doivent donc être publiés par les soins des maires, suivant le mode que les préfets leur prescrivent ou laissent à leur appréciation.

De même, pour porter certaines lois ou certains règlement à la connaissance de ses administrés, le maire peut spontanément les faire publier, suivant le mode qu'il estime dans son appréciation et sa prudence, le plus efficace et le plus utile.

II. *De l'exécution des lois et règlements.*

Chargé de publier les lois et règlements sous l'autorité de l'administration supérieure, le maire doit aussi pourvoir à leur exécution. Il est spécialement appelé, en tant que délégué du pouvoir central, à assurer dans chaque commune l'exécution des mesures prescrites par les lois ou par l'administration supérieure.

C'est surtout d'ailleurs à celles des attributions du maire qui sont ainsi relatives à l'administration générale et dans lesquelles ce fonctionnaire agit comme délégué de l'Etat, sous l'autorité de l'administration supérieure, que s'applique l'article 85 de la loi municipale qui domine la matière. « Dans le cas, dit cet article, où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial ».

SECTION II.

DE L'EXÉCUTION DES MESURES DE SURETÉ GÉNÉRALE.

La loi, après avoir statué sur l'exécution des lois et règlements, charge le maire de l'exécution des *mesures de sûreté générale.*

Cette disposition a pour objet de comprendre formellement l'exécution des mesures de sûreté générale parmi les attributions dont le maire est chargé comme délégué du pouvoir central et sous son autorité, et de permettre ainsi au gouvernement, dans certaines circonstances graves qui pourraient mettre son existence en péril, de recourir aux maires comme à ses agents directs, de leur donner ses ordres et de peser sur eux de toute son autorité, sans que son action puisse être entravée par la résistance ou la rivalité du pouvoir municipal. « Lorsqu'une cité est en proie à la révolte, disait le rapporteur de la loi de 1837 à la Chambre des députés, M. Vivien, lorsque l'existence même du gouvernement y est attaquée à force ouverte, il ne s'agit plus de police municipale, d'intérêt purement local, c'est la sûreté générale qui est ébranlée : le droit du gouvernement, non moins que son devoir lui prescrivent d'agir. Il intervient avec tous les moyens qui lui sont propres ; il recourt aux maires comme à ses délégués ; il leur donne ses ordres ; il pèse sur eux de toute son autorité. La responsabilité du pouvoir exécutif disparaîtrait, si son action pouvait être entravée par un pouvoir rival ou par la résistance des autorités inférieures. Pour ne laisser aucune place au doute, aucun prétexte aux mauvaises volontés, on a inséré dans la loi cette disposition nouvelle, comprenant l'exécution des mesures de *sûreté générale* parmi les attributions dont le maire est chargé comme délégué du gouvernement et sous son autorité. »

SECTION III.

DES FONCTIONS SPÉCIALES ATTRIBUÉES AU MAIRE PAR LES LOIS.

I. *Des diverses attributions conférées au maire par des lois spéciales.*

Les fonctions spéciales attribuées par les lois au maire sont nombreuses et variées. Des dispositions éparses dans des lois de toute espèce confèrent, en effet, à ce fonctionnaire, avec des attributions diverses, un grand nombre d'obligations particulières à remplir. Ni le législa-

teur de 1837, ni à sa suite celui de 1884, n'ont d'ailleurs entrepris d'indiquer ces obligations, et ce n'est pas sans peine qu'on arriverait à en donner une énumération limitative. Quoi qu'il en soit, si le maire refusait ou négligeait de faire un des actes qui lui sont ainsi prescrits par la loi, le préfet, après l'en avoir requis, pourrait y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. (Loi de 1884, art. 85).

Les attributions qui sont ainsi conférées au maire par des lois spéciales touchent aux élections, à l'impôt, à l'organisation et à la réquisition de la force publique, aux intérêts de l'ordre et à la police de sûreté, à la police de la chasse et à celle de l'industrie, à la grande voirie, à l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'exercice des cultes et à diverses autres matières d'ordre administratif.

C'est ainsi que le maire est notamment chargé de présider la commission municipale qui procède chaque année à la révision des listes électorales; de publier les rôles rendus exécutoires par le préfet en matière d'impôts directs, de dresser les tableaux de recensement des jeunes gens soumis au tirage au sort. Les attributions du maire, en ce qui concerne la police politique de l'Etat et spécialement les attroupements, nous sont déjà connues. Il en est de même de leur rôle à l'égard de la chasse et des permis de chasse, ainsi que des fonctions qu'ils ont à remplir en matière de police de l'industrie.

Les maires et adjoints sont aussi, nous l'avons vu, au nombre des fonctionnaires que la loi du 29 floréal an X charge de la constatation des contraventions de grande voirie. Les maires délivrent en outre aux cantonniers le certificat constatant le bon état des routes, certificat qui leur est nécessaire pour obtenir leur mandat de paiement.

Enfin, en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, ce sont encore les maires qui recoivent les réclamations des parties intéressées, après le dépôt à la mairie du plan indiquant les parcelles à exproprier, et qui procèdent à l'accomplissement de plusieurs autres formalités.

Pour ce qui est des attributions du maire qui se réfèrent à des matières d'ordre administratif qui ne nous sont pas encore connues, bornons-nous à parler ici, à raison de leur importance, de la légalisation des signatures et du recours à la force publique.

II. *De la légalisation des signatures.*

Les maires légalisent la signature de leurs administrés en attestant la vérité de cette signature et les qualités de celui dont elle émane.

La signature des maires est légalisée par le sous-préfet, celle du sous-préfet par le préfet, et celle du préfet par le ministre. Ces légalisations

administratives sont données gratuitement. Mais, en ce qui concerne les actes de l'état civil, c'est le président du tribunal civil et non le sous-préfet qui doit légaliser la signature du maire, officier de l'état civil.

Les juges de paix qui ne siégent pas au chef-lieu du ressort d'un tribunal de première instance sont d'ailleurs autorisés à légaliser concurremment avec le président du tribunal les signatures des officiers de l'état civil de leur canton.

III. *Du recours à la force publique.*

En ce qui concerne le recours à la force publique, les maires ont action sur la gendarmerie par les réquisitions qu'ils ont le droit de lui adresser. Mais, pour être légales et obligatoires, ces réquisitions doivent énoncer la loi qui les autorise, le motif, l'ordre, le jugement ou l'acte administratif en vertu duquel elles sont faites. Elles doivent être faites par écrit, signées et datées.

La gendarmerie fait certifier par la signature des maires, adjoints ou personnes notables le service qu'elle fait dans les communes (art. 503).

CHAPITRE VI.

DU MAIRE CHEF DE L'ASSOCIATION COMMUNALE.

En dehors de celles de ses attributions qui sont relatives à l'administration générale, le maire a des attributions qu'il exerce comme chef de l'association communale, en vertu des pouvoirs qu'il tient directement de la loi, non plus sous l'autorité de l'administration supérieure, mais sous le contrôle du conseil municipal et la surveillance de l'administration, ou sous la surveillance de cette administration seulement.

SECTION I.

DES ATTRIBUTIONS EXERCÉES PAR LE MAIRE SOUS LE CONTROLE DU CONSEIL MUNICIPAL ET LA SURVEILLANCE DE L'ADMINISTRATION SUPÉRIEURE.

Dans cet ordre d'attributions, le maire est préposé à la gestion des intérêts économiques de la commune, il est le représentant légal de celle-ci, chargé de figurer en son nom dans les actes relatifs à son patrimoine et à ses finances, il est, en un mot, l'agent d'exécution des décisions du conseil municipal. De sa propre autorité, le maire ne peut faire, en effet, que des actes conservatoires des droits de la commune, tels qu'une interruption de prescription, une acceptation à titre provisoire des dons et legs. Pour procéder à des actes d'administration proprement dits, il lui faut une autorisation du conseil municipal.

L'article 90 de la loi municipale énumère celles des attributions du maire qui ayant surtout pour objet les biens, les travaux et les finances de la commune sont ainsi soumises à la fois au contrôle du conseil municipal et à la surveillance de l'administration supérieure.

Spécialement en ce qui concerne les adjudications publiques, lorsque le maire procède à une opération de ce genre pour le compte de la commune, il doit être, aux termes de l'article 89, assisté de deux membres du conseil municipal désignés d'avance par le conseil ou, à défaut de cette désignation, appelés dans l'ordre du tableau. Le receveur municipal doit être en outre appelé à toutes les adjudications. Toutes les difficultés qui peuvent s'élever sur les opérations préparatoires de l'adjudication sont résolues, séance tenante, par le maire et les deux assistants, à la majorité des voix, sauf le recours de droit.

A l'égard des actes que les maires accomplissent comme représentants de la personnalité civile de la commune, les droits de l'administration supérieure se réduisent d'ailleurs à ceux qui lui appartiennent dans ses rapports avec les conseils municipaux. Alors même qu'ils affecteraient la forme d'arrêtés municipaux, ces actes ne constituent pas, en effet, et ne sauraient constituer des actes de cette nature. Ce sont de simples actes de gestion.

Toutefois, si le maire se refusait à exécuter une délibération du conseil municipal, exécutoire par elle-même ou régulièrement autorisée, ce refus du maire pourrait non seulement donner lieu à sa suspension ou à sa révocation, il pourrait aussi motiver l'intervention du préfet qui, après en avoir préalablement requis le magistrat municipal, pourrait accomplir l'acte lui-même ou y faire procéder par un délégué spécial,

conformément à l'article 85. L'exécution des décisions du conseil municipal constitue, en effet, aux termes de l'article 90 § 10, l'un de ces actes formels que la loi charge les maires d'accomplir.

SECTION II.

DES ATTRIBUTIONS EXERCÉES PAR LE MAIRE SOUS LA SIMPLE SURVEILLANCE DE L'ADMINISTRATION SUPÉRIEURE.

I. *Des actes d'autorité du maire.*

Envisagé comme chef de l'association communale, le maire n'accomplit pas seulement des actes de gestion sous le contrôle du conseil municipal, il agit aussi par voie d'autorité et de commandement. Il est investi comme magistrat municipal d'une certaine portion de la puissance publique et appelé à l'exercer dans l'intérêt de la communauté. Dans cet ordre d'attributions, le maire procède en vertu d'un pouvoir propre, indépendant du conseil municipal, et il est seulement placé sous la surveillance de l'administration supérieure.

Les actes d'autorité du maire, magistrat municipal, constituent des arrêtés. C'est notamment par des arrêtés qu'il nomme, suspend, ou révoque, dans la limite de ses attributions, les titulaires des emplois communaux. Il prend également des arrêtés à l'effet d'ordonner les mesures locales que réclament les objets confiés à sa vigilance.

II. *Du droit du maire de nommer aux emplois municipaux.*

Représentant actif de la commune, seul investi de l'action administrative, le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances actuellement en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois. (Loi de 1884, art. 88.)

C'est ainsi que le maire nomme le secrétaire et les employés de la mairie, le bibliothécaire, le conservateur du musée, l'architecte, les pâtres communs, les sergents de ville ou appariteurs et les cantonniers de la commune. Mais il ne peut nommer ni les receveurs municipaux, ni les instituteurs, ni les commissaires de police.

Aux termes de l'article 88 de la loi municipale, le maire peut faire assermenter et commissionner les agents nommés par lui, à condition qu'ils soient agréés par le préfet ou le sous-préfet. Cette faculté que

la loi de 1837 refusait au maire et que lui donne la loi nouvelle lui permet de charger certains agents de constater, par des procès-verbaux, les contraventions aux lois et règlements de police. Mais, lorsque des agents de police nommés par le maire ont été ainsi agréés, commissionnés et assermentés, ils ne peuvent plus être révoqués que par le préfet. Le maire conserve seulement le droit de les suspendre.

Il en est de même des gardes champêtres qui nommés par le maire doivent être agréés ou commissionnés par le sous-préfet ou par le préfet dans l'arrondissement du chef-lieu. (Loi de 1884, art. 103, 102.)

III. *Du droit du maire de prendre les mesures nécessaires à la destruction des animaux nuisibles.*

Sous l'ancien régime, un Edit d'Henri IV de l'année 1601 avait conféré aux seigneurs la faculté de réunir leurs vassaux de trois mois en trois mois pour chasser avec chiens, arquebuses et autres armes, les loups, les renards, les blaireaux et les loutres. Lorsque le seigneur, usant de cette faculté, décidait une battue, le procureur fiscal sur son ordre requérait les habitants de se trouver au lieu indiqué avec leurs fusils et munitions, à peine de dix sous d'amende. Le seigneur ou son délégué commandait la chasse. Mais, sous Louis XIV, cette faculté fut enlevée aux seigneurs, les officiers et sergents de louveterie eurent seuls le droit de convoquer les habitants. Il fut interdit à ces derniers de se mettre en campagne de leur propre autorité, de telle sorte que si, aucun louvetier ne répondait à leur appel, ils se voyaient réduits à creuser de grandes fosses garnies de piéges pour détruire les loups. Au reste, pour protéger d'autre part les habitants des campagnes contre les louvetiers qui abusaient parfois de leurs droits, on défendit à ces officiers d'arracher les laboureurs à leur travail pour les employer aux battues ou de lever plus de deux sols par paroisse pour les frais des chasses. (Arrêts du Conseil des 3 juin 1671, 16 janvier 1677 et 14 janvier 1678).

Aujourd'hui, l'article 90 de la loi municipale charge le maire de se concerter avec les propriétaires ou les détenteurs du droit de chasse dans les buissons, bois et forêts, pour prendre les mesures nécessaires à la destruction des animaux nuisibles désignés dans l'arrêté du préfet pris en vertu de l'article 9 de la loi du 3 mai 1844 ; de faire, pendant le temps de neige, à défaut de détenteurs du droit de chasse, à ce dûment invités, détourner les loups et sangliers réunis sur le territoire ; de requérir, à l'effet de détruire ces animaux, les habitants avec armes et chiens.

CHAPITRE VII.

DES ARRÊTÉS MUNICIPAUX.

SECTION I.

DES DIFFÉRENTES CLASSES D'ARRÊTÉS MUNICIPAUX.

I. *Des arrêtés individuels et des arrêtés généraux.*

Les arrêtés pris par le maire, en tant que magistrat municipal, sont *individuels et spéciaux*, ou *généraux et règlementaires.*

Les arrêtés individuels et spéciaux portent sur des nominations ou des révocations d'employés, ils contiennent des autorisations, des injonctions ou des prohibitions diverses. Au lieu de ne contenir, comme les précédents arrêtés, que des dispositions relatives à des individus déterminés ou à un cas spécial, les arrêtés généraux et réglementaires présentent, au contraire, quelques-uns des caractéres de la loi. Ils ont comme elle la généralité des dispositions, la réglementation de l'avenir, la force obligatoire. Ils émanent, dans l'intérêt public, du pouvoir réglementaire qui est l'un des attributs essentiels du pouvoir exécutif et de l'autorité administrative et qui appartient au maire dans la commune, comme au préfet dans le département, et au chef de l'Etat dans le pays entier.

II. *Rapports et différences entre les arrêtés généraux et la loi.*

Puisque les arrêtés généraux et réglementaires présentent ainsi quelques-uns des caractéres de la loi, énumérons rapidement les ressemblances qui les rapprochent et les différences qui les séparent de la loi.

1° Comme la loi proprement dite, l'arrêté réglementaire est général. Il ne dispose, à la différence de l'arrêté individuel et spécial, ni pour un individu, ni pour un cas spécial, il s'applique à tous sans distinction. Dans les limites du territoire de la commune, personne ne peut donc être dispensé de l'exécution d'un arrêté municipal, général et réglementaire.

2° L'arrêté réglementaire et la loi n'ont pas d'effet rétroactif, ils ne statuent l'un et l'autre que pour l'avenir.

3° L'arrêté réglementaire et la loi ne commandent l'un et l'autre que dans l'intérêt public et non dans un intérêt privé.

4° Le réglement a la même force obligatoire que la loi dont il n'est d'ailleurs que l'application, le complément et le développement.

5° L'exécution des règlements est en conséquence comme celle de la loi garantie par une sanction pénale. Cette sanction, à défaut d'une sanction plus élevée, se trouve écrite dans l'article 471 n° 15 du Code pénal qui punit d'une amende de 1 franc à 5 francs « ceux qui auront contrevenu aux réglements légalement faits par l'autorité administrative ».

6° De même qu'il appartient aux tribunaux de reconnaître la constitutionnalité et le caractère législatif de la disposition qu'ils sont appelés à appliquer, ils peuvent, sans apprécier la convenance ou l'utilité des réglements dont on leur demande l'application, examiner si ces réglements ont bien été pris dans le cercle légal des attributions de l'autorité dont ils émanent. Ils ne pourraient pas, au contraire, sans violer le principe fondamental de la séparation des pouvoirs, apprécier la légalité des arrêtés individuels et spéciaux.

7° Il en est de l'interprétation doctrinale des règlements, comme de l'interprétation doctrinale de la loi. Cette interprétation appartient au pouvoir judiciaire qui doit, au contraire, renvoyer l'interprétation des arrêtés individuels et spéciaux à l'autorité administrative dont ces arrêtés émanent, par application du principe de la séparation des pouvoirs.

Il existe, d'autre part, à côté de ces ressemblances, les différences suivantes entre le réglement et la loi :

1° Le règlement est l'œuvre du pouvoir exécutif ou de ses délégués; la loi, au contraire, émane nécessairement du pouvoir législatif.

2° Le règlement, à la différence de la loi, ne saurait se suffire à lui-même. Il constituerait un excès de pouvoir, une usurpation de la puissance exécutive sur la sphère d'action exclusivement réservée à la puissance législative, s'il n'était pas rendu, en exécution et en conformité d'une disposition de la loi, sur des objets expressément confiés par le législateur à la vigilance et à l'autorité de l'administration. C'est donc à la loi elle-même que le réglement doit emprunter sa force obligatoire, c'est dans les dispositions de la loi que ses prescriptions doivent trouver une base. Aussi les tribunaux ne doivent-ils appli-

quer que des règlements légalement faits, c'est-à-dire des règlements dont ils ont vérifié la légalité.

SECTION II.

DE LA FORCE EXÉCUTOIRE DES ARRÊTÉS MUNICIPAUX.

I. *De la publication des arrêtés municipaux.*

Les arrêtés du maire, qu'ils soient individuels ou généraux, ne sont obligatoires qu'après avoir été portés à la connaissance des intéressés. Ils doivent être en outre « inscrits à leur date sur le registre de la mairie ». (Loi de 1884, art. 96.)

Cette dernière formalité a pour objet, aux termes de la circulaire ministérielle du 15 mai 1884, de mieux en assurer la conservation.

Les arrêtés individuels et spéciaux sont portés à la connaissance des intéressés par voie de notification individuelle. Cette notification est établie par le récépissé de la partie intéressée, ou, à son défaut, par l'original de la notification conservée dans les archives de la mairie, lorsque cet original porte la signature de l'agent qui a notifié. Les actes de notification doivent être inscrits à leur date sur le registre de la mairie. (Loi de 1884, art. 96.)

Quant aux arrêtés du maire qui contiennent des dispositions générales, ils doivent être portés à la connaissance des intéressés par voie de publication et d'affiches. La publication est constatée par une déclaration de l'agent qui l'a faite. Cette déclaration doit être inscrite à sa date sur le registre de la mairie et certifiée par le maire. (Loi de 1884, art. 96.)

II. *De la force exécutoire des arrêtés réglementaires.*

A la différence des arrêtés individuels et spéciaux qui sont toujours exécutoires par eux-mêmes, les arrêtés réglementaires pris par les maires ne peuvent être, en principe, mis à exécution qu'après avoir été préalablement soumis au contrôle du préfet. C'est seulement dans le cas où il y a urgence que les arrêtés peuvent être provisoirement exécutoires par eux-mêmes sous la réserve du droit du préfet de les annuler ou de les suspendre après coup, s'il y a lieu.

A ce point de vue, il y a toujours lieu de distinguer, comme sous l'empire de la loi de 1837, les arrêtés réglementaires du maire en arrêtés temporaires et en arrêtés portant règlement permanent. Pris en

cas d'urgence, en raison d'un événement fortuit, accidentel, et pour pourvoir à des besoins passagers, les arrêtés temporaires qui sont d'ailleurs destinés à prendre fin avec les circonstances transitoires en vue desquelles ils ont été rendus, ont force exécutoire par eux-mêmes, de plein droit et immédiatement, sans approbation du préfet. Le pouvoir municipal suffit à leur validité, mais ils doivent être adressés immédiatement au sous-préfet, et le préfet peut en suspendre l'exécution ou même les annuler. Les arrêtés qui portent un réglement permanent ne présentent pas au contraire, en général, le même caractère d'urgence. Ils ont en outre un caractère de durée et de perpétuité en vertu duquel ils subsistent tant qu'ils n'ont pas été annulés, suspendus ou rapportés. Tels sont les arrêtés qui réglent la tenue des foires et marchés, la police des lieux publics. A l'égard de ces arrêtés, la régle générale conservera donc son empire, ils ne pourront être mis à exécution qu'aprés avoir été préalablement soumis au contrôle du préfet. La loi décide en conséquence qu'ils n'ont force exécutoire qu'un mois aprés la remise qui en a été faite au sous-préfet ou au préfet, et qui est constatée par les récépissés que doivent délivrer ces fonctionnaires. Les arrêtés permanents doivent être ainsi nécessairement revêtus sinon de l'approbation expresse, du moins de l'approbation tacite du préfet.

Néanmoins, en cas d'urgence, dit l'article 95 de la loi de 1884, le préfet peut en autoriser l'exécution immédiate. Cette dernière disposition est une innovation de la loi nouvelle. Elle a heureusement fait disparaître les inconvénients graves qu'entraînait, sous l'empire de la loi du 18 juillet 1837, la jurisprudence par laquelle la Cour de Cassation se refusait à reconnaître au préfet le droit d'abréger, même dans les cas les plus urgents, le délai pendant lequel il lui appartenait d'annuler ou de suspendre les arrêtés avant leur mise à exécution.

Les arrêtés qui portent réglement permanent ne sont donc pas exécutoires de plein droit. Un mois est accordé à l'autorité supérieure, à partir de la délivrance du récépissé de l'ampliation, pour vérifier si l'arrêté soumis à son examen est ou n'est pas conforme à la législation sur la matière, si les dispositions en sont bonnes et utiles, ou si son exécution n'offrirait pas des inconvénients. Pendant ce délai, le maire ne pourrait pas, sans contrevenir à la loi, mettre son arrêté à exécution.

Mais de ce que les réglements permanents sont ainsi soumis pendant un mois à l'examen de l'autorité supérieure, il ne s'ensuit pas que cette autorité soit désarmée, à l'expiration du mois, de son droit de surveillance. Ce droit est, en effet, permanent et absolu, le préfet ne saurait y renoncer, et si l'exécution des arrêtés révélait dans la suite

des inconvénients imprévus, ce fonctionnaire pourrait toujours les annuler ou les suspendre.

Les tribunaux ont dans tous les cas à vérifier si les règlements municipaux, à raison de leur caractère temporaire ou permanent, étaient exécutoires au moment de la contravention reprochée aux citoyens. Mais la distinction entre les règlements temporaires et les règlements permanents n'est pas toujours facile à établir.

Il faudrait notamment classer parmi les règlements temporaires ceux qui fixent le ban des vendanges ou autres bans de récolte, la taxe du pain, etc.

III. *Des droits de l'autorité préfectorale à l'égard des arrêtés municipaux.*

Que les arrêtés municipaux soient individuels ou généraux, le préfet peut toujours, en principe, les annuler ou en suspendre l'exécution. (Loi de 1884, art. 95). Ce droit d'annulation du préfet est indéfini, sans restriction du temps, il peut être par conséquent exercé à toute époque, nonobstant une approbation antérieure qui aurait été donnée par le préfet. (Cons. d'Et. 11 août 1859. Cassat. 15 nov. 1859). C'est pour en assurer l'exercice, qu'aux termes de l'art. 95 de la loi de 1884 « les arrêtés pris par le maire doivent être immédiatement adressés au sous-préfet, ou dans l'arrondissement du chef-lieu du département au préfet. » (Loi de 1884, art. 95).

Mais, si le préfet peut ainsi annuler ou suspendre les arrêtés municipaux, il ne saurait les modifier. Modifier, ce serait, en effet, disposer ou ordonner, ce serait substituer un arrêté préfectoral à un arrêté municipal. Or, la loi de 1837 et après elle celle de 1884 ont voulu qu'en matière d'arrêtés municipaux l'initiative appartînt au maire, et le droit de veto ou d'annulation au préfet. (Rapport de M. Vivien à la Chambre des députés).

Alors même que les dispositions d'un arrêté municipal, soit individuel, soit réglementaire, paraîtraient distinctes, le préfet ne pourrait donc pas annuler ou suspendre les unes en les séparant des autres. Ce serait, en effet, modifier l'arrêté municipal et substituer l'initiative préfectorale à l'initiative de l'autorité municipale en dehors des cas et des formalités prévus par la loi. D'autre part, l'arrêté pris par le maire doit rester dans tous les cas son œuvre exclusive sans que la responsabilité de ce fonctionnaire puisse être engagée par des adjonctions, modifications ou suppressions qui lui seraient imposées par l'autorité préfectorale.

Il est d'ailleurs une catégorie particulière d'arrêtés municipaux aux-

quels ne s'appliquent ni le droit de suspension, ni le droit d'annulation des préfets. Ce sont les arrêtés individuels par lesquels les maires procèdent en vertu de l'article 88 de la loi municipale à la nomination, à la suspension ou la révocation des agents municipaux. Ces arrêtés ne sont pas compris parmi ceux que vise l'article 95.

IV. *Des voies de recours ouvertes contre les arrêtés municipaux.*

Il résulte du droit général et absolu d'annulation que la loi confère au préfet à l'égard des arrêtés municipaux, individuels ou généraux, que ces arrêtés peuvent être d'abord déférés par la voie gracieuse à ce fonctionnaire qui est le supérieur hiérarchique du maire dont ils émanent.

Mais ils pourraient en outre être attaqués directement devant le Conseil d'Etat pour incompétence ou excès de pouvoir. Ce mode de recours est, en effet, ouvert contre tous les actes de l'administration, quelle qu'en soit la nature, qui y donnent lieu, lorsque le litige ne peut être porté devant aucun tribunal administratif ou judiciaire.

Au reste, pour ce qui est des arrêtés réglementaires, on est toujours admis à en contester, s'il y a lieu, la légalité, devant les tribunaux chargés d'en procurer l'application. Quant aux arrêtés individuels et spéciaux ils constituent des actes administratifs proprement dits qui donnent ouverture à un recours au fond par la voie contentieuse lorsqu'ils violent des droits.

SECTION III.

DU DROIT DU PRÉFET DE PRENDRE DES RÈGLEMENTS POUR UNE OU PLUSIEURS COMMUNES SEULEMENT.

I. *Législation antérieure.*

Le préfet qui peut annuler ou suspendre les arrêtés municipaux ne saurait en aucune manière, en modifiant ces arrêtés, substituer ainsi un arrêté préfectoral à un arrêté municipal. La loi municipale de 1837 avait même, nous l'avons vu, réservé au maire, d'une manière exclusive, l'initiative des règlements municipaux. S'il appartenait au préfet de rendre des arrêtés intéressant l'ensemble du département, ce fonctionnaire était, au contraire, d'après cette loi, sans qualité pour prendre des mesures dont l'utilité n'aurait pas dépassé les limites d'une circonscription communale et qui n'auraient intéressé que les habitants

de chacune des communes auxquelles elles se seraient appliquées sans intéresser également ceux des communes voisines. Les règlements de police pris par les préfets n'étaient ainsi considérés comme valables et obligatoires, par la jurisprudence administrative et judiciaire, que s'ils réunissaient la double condition d'être également applicables dans toutes les communes du département et d'avoir pour objet des mesures de sûreté générale et de sécurité publique. La première de ces conditions n'était d'ailleurs que l'application aux règlements préfectoraux du caractère de généralité que doivent nécessairement revêtir toutes les dispositions législatives et réglementaires, et la seconde dérivait de cette idée que les mesures de sûreté générale et de sécurité publique rentrent seules, en principe, dans les attributions de la police générale et de l'autorité préfectorale, en raison de l'intérêt qu'elles offrent pour l'ensemble des habitants.

Lorsque des règlements préfectoraux étaient rendus sur des matières auxquelles s'appliquait également la police municipale, ces règlements, d'après la jurisprudence, ne pouvaient donc être valables que s'ils étaient applicables à toutes les communes du département et présentaient en outre un caractère d'utilité générale. C'est ainsi que la Cour de Cassation se refusait à reconnaître la légalité des arrêtés par lesquels les préfets réglementaient le balayage et le nettoyement des voies publiques pour en assurer la propreté, alors même que ces arrêtés s'appliquaient à toutes les communes du département. A l'inverse, elle déclarait obligatoires, comme ayant un caractère d'utilité générale, les arrêtés préfectoraux réglementant dans toutes les communes du département, les couvertures en chaume, les bals publics, les heures d'ouverture et de fermeture des débits de boissons, la divagation des chiens, les dépôts de fumiers ou d'immondices à proximité des habitations. Ces mesures n'intéressaient pas seulement, en effet, les habitants de la commune où elles étaient exécutées, elles intéressaient également ou pouvaient intéresser les habitants des communes voisines et même de tout le département. (Cass., Ch. Crim., arrêts des 28 juin 1861, 12 septembre 1845, 19 et 26 janvier 1856, 15 novembre 1856, 17 mai 1861, 4 janvier 1862, 6 juillet 1861, 17 janvier 1868).

Il en résultait que dans le cas où une mesure réglementaire d'utilité générale aurait été seulement applicable dans une ou plusieurs communes, un canton ou un arrondissement du département, cette mesure ne pouvant pas faire l'objet d'un règlement de police applicable à toutes les communes du département, se serait ainsi trouvée, en quelque sorte, hors de la compétence de l'autorité préfectorale. Pour la réaliser, cette autorité pouvait seulement s'adresser à l'autorité municipale. Mais, en cas de résistance de cette dernière, à défaut de la faculté que

l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837 conférait au préfet de faire par lui-même ou par un délégué les actes que le maire refusait ou négligeait d'accomplir, et qui ne s'appliquait pas aux actes du pouvoir réglementaire, le préfet se trouvait réduit, vis-à-vis du maire, à la mesure extrême et violente d'une destitution. Pour triompher du magistrat récalcitrant avec lequel il se trouvait en désaccord, il n'avait pas d'autre ressource que de remplacer ce magistrat, après l'avoir complètement brisé, par un agent de son choix.

II. *Législation actuelle.*

Mais cette ressource ne se peut concevoir que dans un système qui laisse au gouvernement le droit de choisir lui-même les maires et adjoints. Aussi, après avoir rendu les maires électifs et par conséquent indépendants du pouvoir central, dans toutes les communes de France, la nouvelle loi municipale a-t-elle décidé, dans son article 99, que les pouvoirs de police du maire « ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. »

En conférant au préfet des attributions nouvelles, cette disposition n'a pas d'ailleurs enlevé à l'autorité municipale le droit qui lui appartenait auparavant de prendre des règlements d'utilité générale dont l'application ne s'étendrait pas à tout le département, mais seulement à une ou plusieurs communes. C'est uniquement en prévision du cas où l'initiative qui a été ainsi conservée aux maires ne s'exercerait pas, et où ceux-ci, agissant tant comme délégués du pouvoir central que comme chefs de l'association communale, n'assureraient pas le maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques, que la loi nouvelle reconnaît formellement au préfet le droit qu'on lui refusait précédemment de prendre pour plusieurs communes seulement toutes mesures relatives à cet objet.

La nouvelle loi municipale est allée d'ailleurs plus loin encore. Le deuxième alinéa de l'article 99 confère même au préfet le droit de prendre une mesure qui ne serait applicable que dans une commune seulement. Mais, en pareil cas, le préfet, d'après le même article, ne devrait exercer son pouvoir qu'après une mise en demeure adressée au maire et restée sans résultat. C'est dans le désir évident de restreindre le moins possible les attributions de l'autorité municipale que cette restriction a été édictée par le législateur.

Il y aurait lieu peut-être de se demander si le préfet pourrait ainsi suppléer à l'abstention du maire, alors même qu'il ne s'agirait pas d'un réglement d'utilité générale, mais seulement d'une mesure n'intéressant que les habitants de la commune à laquelle elle s'appliquerait et placée ainsi, par ce motif, d'une manière exclusive, dans les attributions de l'autorité municipale. Mais les termes absolus de l'article 99 ne comportent aucune distinction, ils reconnaissent dans tous les cas au préfet le droit de prendre, à défaut des maires, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. C'est l'extension à des actes non prescrits par la loi du droit d'agir au lieu et place des maires que l'article 15 de la loi de 1837 conférait déjà au préfet.

CHAPITRE VIII.

DE LA POLICE MUNICIPALE.

SECTION I.

HISTORIQUE.

1. *La police seigneuriale.*

Les fonctions de la police restèrent longtemps réunies chez nous aux fonctions judiciaires. Les officiers royaux cumulaient dès l'origine, à l'époque franque, tous les pouvoirs : pouvoirs militaires ; pouvoirs civils, administratifs et judiciaires. Comme les magistrats territoriaux que les Germains appelaient *Graff*, et dont ils conservèrent le nom dans les premiers temps de la conquête (1), ces officiers avaient à la fois le commandement militaire, la police, la justice et l'administration financière dans la circonscription soumise à leur autorité. Une partie des revenus de la justice et de l'administration leur était attribuée à titre de rétribution.

L'autorité seigneuriale se trouva substituée à la juridiction des officiers

---

(1) Les plus anciennes chartes de l'époque mérovingienne les appellent, en effet, *graffiones* par l'addition d'une désinence latine à leur nom germanique.

royaux, par l'effet des chartes d'immunité, dans les territoires qui avaient été l'objet de cet acte de munificence royale. Ainsi investi du droit de police dans sa seigneurie, le seigneur pouvait à ce titre y publier un ban seigneurial, c'est-à-dire un ordre impératif ou prohibitif sanctionné par une amende. Telle était, en effet, déjà à l'époque Franque, la signification du mot ban, *bannus*, *bannum*. Le seigneur, souverain local, pouvait, en un mot, dans la forme d'une ordonnance et dans les limites de sa compétence prendre des mesures individuelles ou générales relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Rien ne restreignait primitivement la compétence des seigneurs haut justiciers. Mais, à partir de l'établissement des Parlements, on vit se développer au-dessus du pouvoir de police des seigneurs le droit de police de ces cours de justice, qui, s'attribuant la justice et la police de leur ressort, exercèrent un contrôle actif sur la police seigneuriale. Cette immixtion des parlements limita de plus en plus les pouvoirs de police des seigneurs. La doctrine des cas royaux, qui fut surtout l'œuvre des corps judiciaires et des légistes, devait, en effet, nécessairement avoir pour résultat et conséquence d'enlever à la longue à l'autorité seigneuriale, pour les réserver exclusivement aux officiers royaux, les mesures de police qui présentaient un caractère d'utilité générale dépassant les limites du ban seigneurial.

La police seigneuriale fut ainsi progressivement et peu à peu réduite à la petite police seule, à celle qui est aujourd'hui encore confiée à l'autorité et à la vigilance du pouvoir municipal, à la police municipale et rurale, au droit de publier des bans de moisson ou de vendange et autres petits règlements, mais toujours sous le contrôle des Parlements. Cet état de choses fut sanctionné par un arrêt de règlement du Parlement de Paris de décembre 1561 qui enleva définitivement aux juges seigneuriaux le droit de faire des actes de police générale.

Ce furent enfin les Intendants royaux de justice, police et finances qui intervinrent à leur tour et exercèrent une surveillance étroite sur les actes de la police seigneuriale pour en réformer les abus.

Les actes de la police seigneuriale émanaient ordinairement des baillis, prévôts et autres juges qui, choisis et nommés par le seigneur, de qui ils tenaient leurs lettres de provision, présidaient à la fois, en son nom, à la justice et à la police dans la seigneurie. Le juge seigneurial n'agissait du reste le plus souvent que sur la réquisition du procureur fiscal qui remplissait auprès de lui des fonctions analogues à celles du procureur du roi près des tribunaux supérieurs.

II. *Le procureur fiscal.*

Organe du seigneur, chargé de représenter les intérêts pécuniaires de celui-ci et ceux de l'ordre public devant un juge que la jurisprudence des Parlements protégeait contre une révocation arbitraire et dont elle garantissait dans une certaine mesure l'inamovibilité et l'indépendance, le procureur fiscal avait spécialement pour mission de veiller d'une manière permanente au maintien d'une bonne police, à l'entretien de la voie publique, à la taxe des subsistances, au bon ordre dans les foires et marchés. Il requérait à cet effet le juge de prendre telle mesure de police ou de rendre tel règlement que les circonstances exigeaient. Il devait avoir l'œil ouvert sur tout pour prévenir autant que possible les abus ou les réprimer sitôt qu'ils se produisaient. L'exécution des décisions du bailli, l'observation des règlements étaient confiées à son activité. C'est à lui que s'imposait tout particulièrement, avec la recherche et la poursuite des crimes et délits, ce que nous appelons aujourd'hui la police judiciaire.

III. *La police municipale.*

Toutes les justices seigneuriales, hautes, moyennes et basses, furent abolies dans le vaste sacrifice de la nuit du 4 août, et, après avoir effacé toutes distinctions entre les affaires qui étaient de la compétence de ces justices et celles qui étaient réservées aux tribunaux supérieurs, la Constituante plaça à la base de sa législation criminelle une division nouvelle et tripartite entre la police municipale, la police correctionnelle et la police de sûreté. A ces trois sortes de police correspondirent trois ordres divers d'infractions : les délits de police municipale, les délits de police correctionnelle et les délits méritant peine afflictive ou infamante, ayant chacun leurs juridictions et leurs formes de procéder.

Sous le titre d'organisation d'une police municipale et d'une police correctionnelle, la loi du 19-22 juillet régla la pénalité, la juridiction et la procédure quant aux délits d'un ordre inférieur qualifiés délits de police municipale et délits de police correctionnelle. L'autorité municipale fut érigée en tribunal de police. Les officiers municipaux choisissaient parmi eux trois membres auxquels était attribuée la juridiction pénale. Mais, en conférant ainsi aux corps municipaux quelques-unes des attributions juridictionnelles des anciennes justices seigneuriales, la Constituante, conformément à la règle fondamentale de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire qu'elle avait posée à la base

de l'ordre nouveau, leur interdit, en principe, de faire des réglements. « Aucun tribunal de police municipale, ni aucun corps municipal, disait l'article 46 de la loi précitée du 19-22 juillet sur l'organisation d'une police municipale et d'une police correctionnelle, ne pourra faire de réglement ».

Toutefois, par une dérogation formelle à cette régle générale, le même article reconnut au corps municipal la faculté de faire, sous le nom et l'intitulé de délibération, et sauf la réformation, s'il y avait lieu, par l'administration du département, des arrêtés dans les cas où il s'agissait : 1° d'ordonner les précautions locales sur les objets confiés à la vigilance et à l'autorité du corps municipal par les articles 3 et 4 du titre XI du décret du 16 août sur l'organisation judiciaire ; 2° de publier de nouveau les lois et réglements de police, ou de rappeler les citoyens à leur observation.

La juridiction de police que la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, titre II, art. 1er, avait confiée aux corps municipaux et que la loi des 19-22 juillet 1791 leur avait maintenue, leur fut enlevée, sous l'empire de la Constitution de l'an III, par le Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV.

Elle leur fut en partie rendue par le Code d'Instruction criminelle. Aux termes des articles 139, 140, 166, 167, 168, 169, 170 et 171 de ce Code, le maire était, en effet, juge de simple police, concurremment avec le juge de paix, pour certaines contraventions commises dans l'étendue de la commune. Il pouvait, dans la sphère de sa juridiction, prononcer des peines d'amende jusqu'à 15 francs et d'emprisonnement jusqu'à cinq jours. Mais une loi du 27 janvier 1873 a de nouveau enlevé à l'autorité municipale cette juridiction de police. Il importait néanmoins de la connaître parce qu'elle peut seule expliquer quelques-uns des termes dont s'est servi le législateur dans la loi du 16 août 1790, titre XI, art. 3, et que la loi municipale du 5 avril 1884 s'est appropriés.

Quoi qu'il en soit, c'est aujourd'hui chez nous à l'autorité judiciaire elle-même, au tribunal de justice de paix transformé en juridiction de simple police, et, en appel, au tribunal de police correctionnelle qu'il appartient, dans tous les cas, conformément au principe fondamental de la séparation des autorités administratives et judiciaires, de connaître des infractions aux réglements de police du pouvoir municipal.

Il en est différemment dans la plupart des législations étrangères qui attribuent à la police elle-même un certain pouvoir de correction en lui reconnaissant le droit, qui semble nécessaire à l'efficacité de son action, de juger et réprimer elle-même les contraventions à ses régle-

ments. Tout au plus ces législations accordent-elles au délinquant qui proteste la faculté de recourir en appel à l'autorité judiciaire de telle sorte que la plupart des contraventions de police sont ainsi punies et réprimées par la police elle-même.

SECTION II.

DES DIFFÉRENTS OBJETS DE LA POLICE MUNICIPALE.

La police municipale qui est l'un des principaux objets confiés par les lois à la vigilance et l'autorité du maire poursuit un triple but. Les mesures qu'elle comporte tendent, d'après l'article 97 de la loi de 1884, à assurer « le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. »

Il en est de même de la police générale. La police générale, la police municipale et la police rurale elle-même ont, en effet, des buts immédiats de même nature : le bon ordre ou la tranquillité, la sûreté et la salubrité publiques. Elles s'appliquent en outre, le plus souvent, aux mêmes matières ou objets et elles ne diffèrent essentiellement que sous le rapport du nombre plus ou moins considérable des personnes dont elles cherchent à protéger la vie, les droits ou les intérêts, en assurant l'ordre, la tranquillité, la sécurité, la salubrité. C'est ainsi que l'existence, les droits ou les intérêts que la police générale a pour mission de défendre ou de protéger par les mesures qu'elle comporte sont ceux de la société tout entière, de l'Etat ou d'un département, tandis que les droits et les intérêts qui ont été placés dans la sphère d'action de la police municipale et de la police rurale sont, au contraire, en principe, exclusivement renfermés dans la circonscription territoriale de la commune.

Les mesures les plus importantes que comprend ainsi la police municipale ont été énumérées par l'article 97 de la loi du 5 avril 1884. Cet article ne fait d'ailleurs que reproduire presque entièrement, sauf quelques différences de rédaction, la loi des 16-24 août 1790 titre XI, art. 3, qui a indiqué les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux, remplacés aujourd'hui par les maires. Il est néanmoins quelques mesures de police municipale qui figurent dans l'énumération de la loi nouvelle et que celle de 1790 n'avait pas indiquées. Ce sont celles qui ont pour objet le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et les exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières.

Le maire pourrait encore, par un arrêté, publier à nouveau les

lois et les réglements de police en rappelant les citoyens à leur observation. Mais on doit considérer comme abrogées par l'article 484 du Code pénal de 1810 toutes les anciennes lois, tous les anciens réglements qui portent sur des matières que ce Code a réglées par un système complet de législation et non pas seulement par quelques dispositions éparses, détachées. (Avis du Conseil d'Etat du 8 février 1810.) D'autre part, les lois et les réglements de police antérieurs à la loi des 16-24 Août 1790, alors même qu'ils édictent des peines plus graves, n'ont plus aujourd'hui pour sanction, d'après la jurisprudence, que la peine de simple police écrite dans l'article 471 n° 15 du Code pénal.

CHAPITRE IX.

DE LA POLICE DE LA PETITE VOIRIE.

Parmi les objets sur lesquels la police municipale, pour assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques, doit plus spécialement porter son attention, l'article 97 de la loi municipale mentionne dans son premier paragraphe tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques. C'est ainsi que la police municipale comprend en premier lieu, dans ses nombreuses attributions, la police de la petite voirie ou voirie municipale. Quant à la voirie municipale, elle se divise elle-même en voirie urbaine et en voirie vicinale. La première comprend les rues et places qui ne font pas partie des routes nationales et départementales, la seconde les chemins vicinaux et ruraux ainsi que les rues qui sont le prolongement d'un chemin vicinal à travers les villes, bourgs et villages. Occupons-nous d'abord de la police de la voirie urbaine.

SECTION I.

POLICE DE LA VOIRIE URBAINE.

I. *Généralités.*

La loi des 19-22 juillet 1791 sur l'organisation d'une police municipale et correctionnelle a confirmé et maintenu les anciens réglements

touchant la voirie et ceux qui étaient relatifs à la construction des bâtiments, à leur solidité et sûreté.

C'est ainsi notamment que plusieurs défenses édictées par l'important édit de décembre 1607, préparé par Sully, et spécialement applicables à la voirie urbaine, sont toujours en vigueur. Mentionnons particulièrement les articles 9 et 11 de cet édit aux termes desquels défense est faite à toutes personnes « de faire des éviez plus haut que rez-de-chaussée s'ils ne sont couverts jusqu'au dit rez-de-chaussée » et aux teinturiers, foullons, frippiers et tous autres « de ne mettre seicher sur perches de bois, soit es fenêtres de leurs greniers ou autrement sur rues et voyes, aucuns draps, toiles et autres choses qui peuvent incommoder ou offusquer la veue des dites rues »

D'autre part, l'article 471 du Code pénal classe parmi les auteurs de contraventions punissables d'amendes depuis 1 franc jusqu'à 5 francs inclusivement.

1° Ceux qui auront négligé de nettoyer les rues ou passages dans les communes où ce soin est laissé à la charge des habitants.

C'est, en effet, aux propriétaires des fonds riverains qu'incombe, en général, en France, d'après les règlements locaux ou les anciens usages, le balayage des voies publiques. Mais cette prestation en nature peut être aujourd'hui convertie en une taxe en numéraire conformément au paragraphe 13 de l'article 133 de la nouvelle loi municipale.

2° Ceux qui auront embarrassé la voie publique en y déposant ou en y laissant sans nécessité des matériaux ou des choses quelconques qui empêchent ou diminuent la liberté ou la sûreté du passage ; ceux qui en contravention aux lois et règlements, auront négligé d'éclairer les matériaux par eux entreposés ou les excavations faites dans les rues et places.

3° Ceux qui auront jeté ou exposé au-devant de leurs édifices des choses de nature à nuire par leur chute ou par des exhalaisons insalubres.

4° Ceux qui auront négligé ou refusé d'exécuter les règlements ou arrêtés concernant la petite voirie ou d'obéir à la sommation émanée de l'autorité administrative de réparer ou démolir les édifices menaçant ruine. (art. 471 — 3°, 4°, 6°, 5°. Cod. pén.).

Au reste, lorsqu'un bâtiment menace ruine et compromet la sûreté de la voie publique, le maire peut non seulement prendre ainsi un arrêté portant injonction de démolir, et, en cas de refus du propriétaire d'obtempérer à cet arrêté, le faire citer devant le tribunal de simple police pour se voir condamner à l'amende prononcée par l'article 471 précité du Code pénal et à la démolition du bâtiment, il pourrait encore, s'il y avait urgence et péril imminent, après en avoir fait dresser pro-

cès-verbal par les gens de l'art et avoir dénoncé ce procès-verbal au propriétaire, ordonner sous sa responsabilité toutes les mesures nécessaires et même faire exécuter d'office la démolition. (Cassat. 25 janvier 1873).

Il entre ainsi dans les attributions du maire de réglementer tout ce qui concerne la sûreté, la salubrité et la commodité de la voie publique, par exemple le balayage, l'arrosage des rues, l'enlèvement des immondices, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la libre circulation des voitures, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou aux parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager des passants ou causer des exhalaisons nuisibles.

Les maires peuvent aussi réglementer par des mesures générales ou par des décisions individuelles l'établissement des saillies et avances, fixes ou mobiles, sur la voie publique. Ces saillies sont d'ailleurs ordinairement permises à certaines conditions et quelquefois moyennant le paiement de certains droits.

II. *Des alignements et des permissions de voirie.*

C'est enfin au maire qu'il appartient de donner les autorisations de bâtir, les alignements individuels et les simples permissions de voirie. Mais l'ouverture des rues et places publiques ainsi que les projets d'alignement de voirie municipale doivent être délibérés par le conseil municipal sous le contrôle duquel le maire est chargé par l'article 90 § 5 de la loi municipale de pourvoir aux mesures relatives à cette voirie.

Il a toujours été admis d'ailleurs que dans le cas où le maire, saisi régulièrement d'une demande d'alignement individuel ou d'autorisation de bâtir, refuse de l'accueillir, le préfet peut délivrer l'alignement ou l'autorisation. Tout propriétaire possède, en effet, le droit d'élever sur son fonds des constructions en bordure de la voie publique. Il est tenu de solliciter préalablement l'alignement individuel et l'autorisation de bâtir, mais l'administration est obligée de les lui accorder lorsque sa demande réunit les conditions prévues par les lois ou règlements. Dans ce cas, le refus du maire, avant la promulgation de la nouvelle loi municipale, tombait sous l'application de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837. Il est prévu aujourd'hui par l'article 85 de la loi du 5 avril 1884, aux termes duquel, quand le maire néglige ou refuse de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office lui-même ou par un délégué spécial.

Mais, sous l'empire de la législation précédente, le préfet ne pouvait

régulièrement se substituer ainsi au maire, en ce qui touche les simples permissions de voirie, par le motif que ces permissions, à la différence des alignements individuels et des autorisations de bâtir, sont purement facultatives de la part de l'autorité compétente. Le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, s'était prononcé en ce sens par un arrêt du 10 décembre 1880.

Cependant, il est arrivé, dans certains cas, que le refus du maire concernant les simples permissions de voirie, ne se justifiait, ni par les nécessités de la viabilité ni par aucune autre considération d'intérêt général. C'est ce qui a déterminé le législateur à insérer dans la loi nouvelle une disposition formelle qui forme le dernier alinéa de l'article 98 et aux termes de laquelle le préfet est autorisé à accorder sur les voies publiques qui sont placées dans les attributions du maire, dans le cas où le refus de ce dernier ne serait pas justifié par l'intérêt général, des permissions de voirie à titre précaire ou essentiellement révocable ayant notamment pour objet l'établissement dans le sol de la voie publique des canalisations destinées au passage ou à la conduite, soit de l'eau, soit du gaz.

Cette disposition de l'article 98 est une application remarquable du principe général que consacre l'article suivant et d'après lequel le préfet peut, après une mise en demeure au maire restée sans résultats, prendre lui-même une des mesures de police que la loi a spécialement placées dans les attributions propres du pouvoir municipal.

III. *Des contraventions de voirie urbaine.*

Les contraventions en matière de voirie urbaine sont de la compétence du tribunal de simple police. Elles sont constatées par les maires, adjoints, commissaires de police. Les gardes champêtres n'ont pas, en principe, qualité pour constater celles des contraventions de voirie qui sont prévues et réprimées par le Code pénal ou des lois spéciales. Mais, comme ils sont compétents à l'égard des infractions aux règlements ou arrêtés de police municipale, ils peuvent dresser procès-verbal de celles de ces infractions qui constituent des contraventions de voirie urbaine. (Loi du 5 avril 1884, art. 102 § 2.)

IV. *Des droits de l'autorité municipale sur les routes nationales et autres voies de communication dans l'intérieur des agglomérations urbaines.*

La police municipale ne s'exerce pas seulement d'ailleurs sur les rues et places des villes, bourgs et villages, elle s'étend même sur les routes

nationales ou départementales et sur les autres voies de communication dans l'intérieur des agglomérations, mais seulement en ce qui touche à la circulation sur les dites voies. L'article 98 de la nouvelle loi le reconnaît formellement, en laissant dans les attributions de l'autorité compétente ce qui n'intéresse pas directement la commodité, la liberté et la sécurité de la circulation, comme les autorisations de bâtir le long de la voie publique, les alignements individuels, les simples permissions de voirie.

Ces actes continueront donc à être délivrés soit par le préfet, soit par le sous-préfet, en ce qui concerne les routes nationales, les routes départementales, les chemins vicinaux de grande ou de moyenne communication et les rues formant la traverse de l'une ou l'autre de ces voies de communication. Mais, aux termes du même article 98 § 3, le préfet ou le sous-préfet devra nécessairement prendre l'avis du maire avant de statuer sur les alignements individuels, les autorisations de bâtir et les autres permissions de voirie.

C'est, d'ailleurs, en général, l'autorité administrative qui connaît des contraventions commises sur les grandes routes. Mais les tribunaux de police sont seuls, au contraire, compétents pour la répression des infractions aux règlements de police pris par les maires pour assurer, même sur ces routes, la liberté de la circulation. (Cassat. ch. réunies, 8 avril 1839 ; cham. crim. 25 avril 1839.)

V. *Des permis et des droits de stationnement.*

Le maire à qui il appartient d'assurer la sûreté et la commodité de la circulation sur toutes les voies publiques de la grande ou de la petite voirie dans l'intérieur des agglomérations peut, en conséquence, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics lorsque les intérêts de la circulation ou de la navigation ne doivent pas avoir à en souffrir sérieusement. (Loi de 1884, art. 98, § 2.)

Cette disposition de la loi nouvelle met fin aux difficultés qui s'étaient élevées sous l'empire de la législation antérieure relativement au droit du maire. Mais elle ne saurait modifier la jurisprudence antérieure de la Cour de Cassation d'après laquelle, en cas de nécessité ou de force majeure, des dépôts peuvent être effectués, en principe, sur la voie publique sans autorisation. (art. 471-4° Cod. pén.)

Au reste, que l'occupation dont il s'agit soit momentanée ou permanente, qu'elle soit de nature à se prolonger plus ou moins longtemps, il n'importe, elle peut être dans tous les cas autorisée par le

maire, lorsqu'elle n'entraîne pas une emprise du domaine public ou une modification de son assiette. (Avis du Conseil d'Etat du 30 nov. 1882.) Mais elle est essentiellement précaire, car l'autorisation dont elle a été l'objet peut toujours être retirée par l'administration dans l'intérêt général de la navigation ou de la circulation.

Lorsqu'elles ont besoin de se créer des ressources pour subvenir à leurs dépenses ordinaires, les communes peuvent être autorisées à percevoir des droits de stationnement, de place ou de location, tant sur les dépendances de la grande voirie que sur celles de la petite. Mais les redevances à exiger doivent être fixées par un tarif voté par le conseil municipal et homologué par l'autorité supérieure qui a pour devoir de veiller à ce que ces redevances soient modérées afin de ne pas entraver le développement du commerce ou de l'industrie.

SECTION II.

POLICE DE LA VOIRIE VICINALE ET RURALE.

I. *Voirie vicinale.*

En principe, et en ce qui concerne l'exercice de la police municipale, il n'y a pas lieu de distinguer les chemins dont nous nous occuperons bientôt, en chemins vicinaux et en chemins ruraux.

Toutefois, l'article 21 de la loi du 21 mai 1836 autorise les préfets à établir des règlements obligatoires pour les maires et les particuliers en matière d'alignement et d'autorisation de construire le long des chemins vicinaux, d'écoulement des eaux, d'élagage des arbres, de curage des fossés et sur tous autres détails de surveillance et de conservation.

Ce n'est pas seulement au reste l'autorisation de construire, c'est aussi celle de réparer un bâtiment situé le long des chemins vicinaux qui doit être demandée, et cette autorisation peut être refusée s'il s'agit de faire des réparations confortatives à un bâtiment sujet à reculement en vertu d'un plan d'alignement régulièrement approuvé.

Mais, si pour tout ce qui concerne la conservation des chemins vicinaux, les maires n'ont qu'à assurer l'exécution des arrêtés préfectoraux, il rentre néanmoins dans leurs attributions de police d'assurer, dans l'intérieur des agglomérations, la sûreté, la salubrité et la commodité de la circulation sur les dites voies. (Loi de 1884, art. 88).

L'article 479-11° du Code pénal punit d'une amende de 11 à 15 francs inclusivement « ceux qui auraient dégradé ou détérioré de

quelque manière que ce soit les chemins publics ou usurpé sur leur largeur. »

Cette disposition s'applique à tous les chemins publics vicinaux et ruraux, sans distinction, mais elle ne s'étend pas aux chemins et sentiers d'exploitation.

En matière de voirie vicinale et rurale la répression des contraventions est dans tous les cas de la compétence exclusive du tribunal de simple police.

Les gardes champêtres sont compétents pour constater dans des procès-verbaux les détériorations ou les usurpations commises sur les chemins publics, vicinaux ou ruraux.

CHAPITRE X.

DE LA POLICE DES INHUMATIONS ET DES CIMETIÈRES.

L'article 97 de la loi municipale énumère, parmi les objets placés dans les attributions de la police municipale, le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis, ajoute cet article, d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort.

Occupons-nous successivement de la police des inhumations et de la police des cimetières.

SECTION I.

DE LA POLICE DES INHUMATIONS.

1. *Du mode de transport des personnes décédées.*

C'est au maire qu'il appartient de régler, dans la commune, le mode de transport des personnes décédées. Le transport d'un cadavre d'un lieu dans un autre, dans l'étendue d'une même commune, doit donc être autorisé par le maire. Le transport d'une commune à une autre, dans le même arrondissement, et le transport d'un arrondissement dans un autre, dans le même département, doivent être autorisés, le

premier par le sous-préfet, et le second par le préfet. Quant au transport d'un département dans un autre département, c'est encore au préfet du département où a eu lieu le décès qu'il appartient de l'autoriser. L'introduction de corps en France et leur transport au lieu de sépulture doivent être autorisés par le ministre de l'intérieur. (Décret du 27 avril 1889, art. 4.)

Le maire n'a pas seulement le droit de régler le mode de transport des personnes décédées; aux termes de l'article 93 de la nouvelle loi municipale, il doit aussi pourvoir d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment, sans distinction de culte ni de croyance. S'il refusait ou négligeait d'accomplir ce devoir, le sous-préfet devrait agir à sa place. Cette disposition particulière n'est du reste qu'une application du principe général formulé par l'art. 85 et d'après lequel l'administration supérieure peut se substituer au maire négligent ou récalcitrant dans la réalisation des actes formels précisément exigés par la loi.

« A défaut de la famille, dit de son côté le décret du 27 avril 1889, la commune est tenue de pourvoir à la sépulture des personnes décédées sur son territoire, sauf à réclamer contre qui de droit le remboursement de la dépense. »

II. *Des pompes funèbres.*

Le décret du 23 prairial an XII sur les sépultures, et après lui deux autres décrets du 18 mai 1806 et du 18 août 1811 ont conféré aux fabriques et aux consistoires le monopole des pompes funèbres.

Suivant le décret du 18 mai 1806, les fabriques des églises doivent faire, soit directement et par elles-mêmes, soit par entreprise aux enchères, toutes les fournitures nécessaires au service des morts dans les églises et toutes celles qui sont relatives à la pompe des convois. Le transport des indigents doit être fait décemment et gratuitement. Tout autre transport donne lieu à une taxe fixe et quand les familles veulent l'entourer d'une certaine pompe elles doivent traiter avec la fabrique ou l'entrepreneur qui lui est substitué suivant un tarif dressé à cet effet. Dans les grandes villes toutes les fabriques sont réunies pour ne former qu'une seule entreprise.

III. *Des inhumations.*

Le décret du 23 prairial an XII qui contient plusieurs dispositions relatives à l'ordre des inhumations a été complété par les articles 12, 13, 14 et 15 du décret du 27 avril 1889 portant règlement d'admi-

nistration publique sur les conditions applicables aux divers modes de sépulture.

Toute personne peut être enterrée dans sa propriété, pourvu que cette propriété soit hors et à la distance de 35 à 40 mètres au moins de l'enceinte des villes et bourgs. (Décret du 23 prairial an XII, art. 2 et 14).

Aucune inhumation ne peut être faite, au contraire, dans les églises, temples, synagogues, hôpitaux, chapelles publiques, et généralement dans aucun des édifices clos et fermés où les citoyens se réunissent pour la célébration de leurs cultes, ni dans l'enceinte des villes et bourgs. Les concessions de sépulture dans les églises et les attributions de chapelles à des particuliers étaient autrefois pour les fabriques une source de revenus, mais aujourd'hui il ne peut être dérogé aux dispositions qui précèdent et l'inhumation dans une église ou chapelle ouverte à l'exercice du culte ne peut être autorisée que par le chef de l'Etat, sur le rapport du ministre des cultes. (Même décret, art. 1).

Il doit y avoir dans chaque ville ou bourgade, à la distance de 35 à 40 mètres au moins de leur enceinte, des terrains spécialement consacrés à l'inhumation des morts. (art. 2).

La sépulture dans le cimetière d'une commune est due : 1° aux personnes décédées sur son territoire, quel que soit leur domicile; 2° aux personnes domiciliées sur son territoire, alors même qu'elles seraient mortes dans une autre commune; 3° aux personnes non domiciliées dans la commune, mais y ayant droit à une sépulture de famille. (Décret du 27 avril 1889, art. 10).

Les cercueils doivent être déposés dans les fosses et tranchées à une profondeur d'un mètre cinquante centimètres au moins. (Même décret, art. 12).

Chaque fosse particulière doit avoir au minimum une largeur de quatre-vingts centimètres sur une longueur de deux mètres. Pour l'inhumation des enfants en bas âge, les fosses peuvent être réduites à un mètre superficiel. — Les fosses doivent être distantes entre elles de trente centimètres au moins. (art. 13).

Les concessions, dans le cas où il n'y a point de caveau de famille, ne peuvent recevoir plusieurs corps que si cinq années au moins séparent chaque inhumation ou si les corps ont été placés de manière que la profondeur réglementaire soit observée dans la dernière inhumation. (art. 14).

Dans les inhumations en tranchée, les cercueils doivent être distants les uns des autres d'au moins vingt centimètres. (art. 15).

SECTION II.

DE LA POLICE DES CIMETIÈRES.

I. *Des attributions de l'autorité municipale à l'égard des cimetières.*

Les lieux de sépulture, qu'ils appartiennent aux communes ou aux particuliers, sont soumis, conformément à l'article 16 du décret du 23 prairial an XII sur les sépultures, à l'autorité, police et surveillance des administrations municipales. Il appartient spécialement à ces administrations de maintenir l'exécution des lois et règlements qui prohibent les exhumations non autorisées et d'empêcher qu'il ne se commette dans les lieux de sépulture aucun désordre, ou qu'on s'y permette aucun acte contraire au respect dû à la mémoire des morts. (Décret de prairial an XII, art. 17).

L'exhumation d'un cadavre, quelle que soit sa destination, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une autorisation spéciale du maire.

D'autre part, aux termes de l'article 15 du décret précité, dans les communes où l'on professe plusieurs cultes, chaque culte devait avoir un lieu d'inhumation particulier, séparé par des murs, haies ou fossés. Mais, sous l'influence des idées de neutralité religieuse qui régnaient dans les sphères officielles, cette disposition a été abrogée par la loi du 14 novembre 1881. L'arrêté municipal qui établirait dans un cimetière des séparations suivant la différence des cultes constituerait donc un excès de pouvoir.

Aucune inscription ne peut être placée sur les pierres tumulaires ou monuments funèbres, sans avoir été préalablement soumise à l'approbation du maire. (Ordonnance relative aux cimetières du 6 décembre 1843, art. 6).

II. *De la translation des cimetières.*

La disposition du décret du 23 prairial an XII, art. 2, aux termes de laquelle les cimetières doivent être placés à la distance de 35 à 40 mètres au moins de l'enceinte des villes et bourgades a eu pour conséquence d'obliger celles de ces localités dont le cimetière était, suivant l'ancien usage, attenant à l'église et contigu à l'agglomération de la population, à le transporter hors des habitations. Il a été décidé d'ailleurs, par l'ordonnance du 6 décembre 1843, que cette obligation pourrait être étendue et appliquée à toutes les communes de France. (art. 1.)

La translation, lorsqu'elle est ou devient ainsi nécessaire, est ordonnée par un arrêté du préfet, le conseil municipal de la commune entendu. Le préfet détermine également le nouvel emplacement du cimetière, sur l'avis du conseil municipal, après enquête de *commodo et incommodo*. (Même ordonn. art. 2).

D'après l'article 3 du décret de l'an XII, on doit choisir de préférence les terrains les plus élevés et exposés au nord. Mais s'il y avait impossibilité d'en trouver qui eussent la situation prescrite, force serait d'en prendre d'autres.

En cas de translation du cimetière, les terrains abandonnés sont fermés et restent pendant cinq ans dans l'état où ils se trouvent sans qu'on puisse en faire usage. A partir de cette époque, ils peuvent être affermés, mais à condition qu'ils ne seront qu'ensemencés ou plantés, sans qu'il puisse y être fait aucune fouille ou fondation pour des constructions de bâtiment jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné. (Même décret, art. 9).

III. *De la clôture et de l'entretien des cimetières.*

Aux termes de l'article 3 du décret de prairial an XII, les cimetières doivent être clos par un mur de deux mètres au moins de hauteur.

On y fera, dit en outre le même article, des plantations, en prenant les précautions convenables pour ne point gêner la circulation de l'air.

La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et les règlements d'administration publique constituent pour les communes des dépenses obligatoires. Telle était déjà la disposition du paragraphe 17 de l'article 30 de la loi du 18 juillet 1837. L'article 136 § 13 de la loi nouvelle l'a reproduite.

Il y a toutefois, en ce qui concerne l'entretien des cimetières, une différence importante entre l'ancienne et la nouvelle législation. S'appuyant, en effet, d'une part, sur l'article 36 § 4 du décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques qui comprenait au nombre des revenus de ces établissements les produits spontanés des lieux de sépulture, et, d'autre part, sur l'article 37 § 4 du même décret qui les chargeait de l'entretien des cimetières, la jurisprudence considérait antérieurement cette dépense comme devant être acquittée en première ligne par les fabriques et subsidiairement seulement par les communes. Les fabriques en trouvaient la compensation dans la perception des produits spontanés. Mais l'article 36 § 4 du décret précité ayant été

abrogé par la disposition de l'article 133 § 9 de la loi du 5 avril 1884 qui attribue aux communes d'une manière générale et sans distinction le produit des terrains communaux affectés aux inhumations, l'entretien des cimetières incombe désormais exclusivement aux communes et cesse d'être à la charge des établissements religieux.

IV. *Des servitudes légales résultant du voisinage des cimetières.*

Le voisinage des nouveaux cimetières transférés hors des communes en vertu des lois et règlements grève les propriétés riveraines de plusieurs servitudes. C'est ainsi qu'aux termes du décret du 7 mars 1808, art. 8, « nul ne peut élever aucune habitation, ni creuser aucun puits, à moins de 100 mètres des nouveaux cimetières transférés hors des communes en vertu des lois et règlements ». Ces distances ne s'appliquent pas d'ailleurs aux anciens cimetières qui se trouvent encore dans l'enceinte des villes, bourgs et communes rurales, car le décret précité ne parle que des nouveaux cimetières et les servitudes sont de droit étroit.

D'autre part, d'après l'article 2 du même décret, les bâtiments existants autour des nouveaux cimetières dans la même zone de cent mètres ne peuvent être reconstruits ou augmentés, ni même restaurés, sans autorisation préalable de l'autorité municipale.

Les puits creusés peuvent être comblés, après visite contradictoire d'experts, sur la demande de la police locale, en vertu d'un arrêté pris par le préfet du département. Toutefois, comme le décret de 1808 ne fait pas obstacle à ce qu'un cimetière soit établi à moins de cent mètres des habitations ou des puits existants, pourvu d'ailleurs qu'il soit placé à la distance prescrite par le décret de l'an XII, on n'applique pas dans la pratique les prohibitions du décret de 1808, dans la partie du voisinage des cimetières qui se trouve du côté des habitations agglomérées à la distance de trente-cinq à quarante mètres. (Circul. ministér. du 30 décembre 1843).

Les servitudes imposées aux propriétaires riverains par la translation d'un cimetière ne leur donnent pas droit à une indemnité. Il n'y a lieu, en effet, à indemnité, en matière de servitudes légales d'utilité publique, qu'autant que cette indemnité a été réservée par une disposition formelle.

V. *Des concessions de terrains dans les cimetières.*

Lorsque l'étendue des lieux consacrés aux inhumations le permet, il peut y être fait des concessions de terrains aux personnes qui désirent y

posséder une place distincte et séparée pour y fonder leur sépulture et celle de leurs enfants ou successeurs et y construire des caveaux, monuments ou tombeaux. (Décret du 23 prairial an XII, art. 10).

Il appartient au reste dans tous les cas à chaque particulier de faire placer sur la fosse de son parent ou de son ami une pierre sépulcrale ou autre signe indicatif, sans qu'il ait besoin à cet effet d'autorisation. (Même décret, art. 12).

Aucune concession ne peut avoir lieu qu'au moyen du versement d'un capital, dont les deux tiers au profit de la commune, et un tiers au profit des pauvres ou des établissements de bienfaisance. (Ordonnance du 16 décembre 1843, art. 3 § 2).

Le tarif des concessions est définitivement réglé par le conseil municipal. (Loi du 5 avril 1884, art. 68-7°).

Elles se divisent en trois classes : 1° concessions perpétuelles ; 2° concessions trentenaires ; 3° concessions temporaires.

Les concessions temporaires sont faites pour quinze ans au plus et ne peuvent être renouvelées.

Les concessions trentenaires sont renouvelables indéfiniment à l'expiration de chaque période de trente ans, moyennant une nouvelle redevance qui ne peut dépasser le taux de la première. A défaut du paiement de cette nouvelle redevance, le terrain concédé fait retour à la commune. Il ne peut cependant être repris par elle que deux années révolues après l'expiration de la période pour laquelle il avait été concédé et, dans cet intervalle de deux années, les concessionnaires ou leurs ayants-cause peuvent user de leur droit de renouvellement. (Ordon. de 1843, art. 3).

A l'expiration des concessions trentenaires ou temporaires, les matériaux provenant des tombes et monuments qui avaient été élevés et qui appartiennent à l'Etat comme choses vacantes et sans maître sont abandonnés par celui-ci aux communes. Mais l'administration municipale doit : 1° mettre en demeure les familles d'enlever les constructions existantes et n'en prendre possession qu'après un délai d'un an à partir du premier avertissement ; 2° employer les matériaux pour l'entretien des cimetières, sans pouvoir les vendre ou en disposer pour un autre usage. (Circul. ministér. du 30 décembre 1843).

Le terrain nécessaire aux séparations et passages établis autour des concessions doit être fourni par la commune. (Ordonn. de 1843, art. 4).

En cas de translation d'un cimetière, les concessionnaires ont droit d'obtenir, dans les nouveaux cimetières, un emplacement égal en superficie au terrain qui leur avait été concédé, et les restes qui y avaient été inhumés doivent être transportés aux frais de la commune (Même ordonn. art. 5).

VI. *De la nature du droit que confèrent les concessions de terrains dans les cimetières.*

Quelle est la nature du droit que confèrent les concessions de terrains pour sépultures dans les cimetières? Ces concessions constituent-elles, à proprement parler, des aliénations, et le droit qui en dérive un véritable droit de propriété, subordonné, il est vrai, dans son exercice, à certaines conditions et limites, mais garanti néanmoins contre toute usurpation, par une action en revendication dont les juges compétents en matière de propriété, c'est-à-dire les tribunaux de droit commun, ont seuls qualité pour connaître? Ou bien, au contraire, faut-il adopter l'opinion émise dans deux circulaires du ministre de l'intérieur des 20 juillet 1841 et 30 décembre 1843, d'après lesquelles les concessions de terrains dans les cimetières, même celles faites à titre perpétuel, « ne constituent pas des actes de vente et n'emportent pas un droit réel de propriété en faveur du concessionnaire, mais simplement un droit de jouissance et d'usage avec affectation spéciale et nominative? » Des expressions employées par le ministre dans ces circulaires, il semble, en effet, résulter que, dans sa pensée, les concessions faites dans les cimetières, comme celles qui seraient consenties sur des portions du domaine public inaliénables et imprescriptibles par essence, ne sauraient donner à celui qui les obtient qu'une simple faculté d'usage et de jouissance, et non un véritable droit réel analogue à ceux qui nous appartiennent sur les objets qui n'ont pas été placés hors du commerce et que garantissent les règles ordinaires du droit privé. Mais les doctrines émises dans les circulaires ministérielles n'ont pas force législative, la question posée reste donc entière.

La solution qu'il convient de lui donner dépend d'ailleurs du parti que l'on prend sur la question plus générale de savoir si les cimetières communaux doivent être classés dans le domaine public de la commune ou dans son domaine privé. Dans le premier cas, en effet, il faudrait décider que les cimetières communaux, comme toutes les choses publiques par leur nature ou par la destination qu'elles ont reçues de la main des hommes, n'étant pas susceptibles d'appropriation individuelle, ne sauraient être l'objet d'un véritable droit de propriété, ni de la part de la commune elle-même, ni de la part des concessionnaires de celle-ci. Dans le second cas, au contraire, on admettra sans difficulté que le cimetière qui constitue pour la commune un bien patrimonial, une portion de son domaine privé, peut être l'objet de la part de cette dernière d'une concession conférant un véritable droit de propriété.

Or, si le droit romain avait placé les lieux de sépulture hors du commerce à titre de *res religiosæ*, aucune disposition de nos lois n'a reproduit ces règles. Ce n'était pas d'ailleurs le champ entier où se trouvait un sépulcre mais seulement la place occupée par les restes d'un défunt que le droit romain lui-même considérait ainsi comme une chose religieuse, hors du commerce.

D'autre part, rien ni dans la nature des cimetières, ni dans la destination qu'ils ont reçue ou l'usage que l'on en fait ne s'oppose à ce qu'ils puissent faire l'objet d'un véritable droit de propriété, soit de la part de la commune, soit de la part de ceux à qui celle-ci transférerait ses droits. Les cimetières constituent une propriété ordinaire et de droit commun qui est seulement soumise, dans l'intérêt de la police et en raison de l'usage qui en est fait, à certaines règles particulières. C'est ainsi que les arbres plantés dans les parties non concédées appartiennent à la commune qui perçoit en outre tous les produits des cimetières. Il a été également décidé, conformément à cette doctrine, par le ministre de l'intérieur « qu'on ne doit pas déplacer un monument funèbre dans un cimetière, pour la rectification d'un chemin d'accès, sans le consentement du propriétaire. » (Bulletin 1861 n° 52).

De même, il a été admis par le Conseil d'Etat délibérant au contentieux, que les concessions de terrains dans les cimetières peuvent donner ouverture en faveur du concessionnaire en cas d'éviction ou de trouble de celui-ci, à une action en garantie contre la commune, et à une action en revendication contre le tiers usurpateur ; que ces actions, comme toutes celles qui soulèvent une question de propriété, sont de la compétence des tribunaux ordinaires, et qu'elles ne pourraient être par conséquent portées ni devant les dépositaires de l'action administrative, ni devant les juridictions de l'ordre administratif (19 mars 1863). Enfin, la Cour de Cassation s'est également prononcée dans le sens de la compétence de l'autorité judiciaire pour connaître des difficultés d'interprétation et d'exécution des actes de concession de terrains pour sépultures dans les cimetières communaux (24 août 1864 ; 31 janvier 1870 ; 26 avril 1875).

Nous déciderons donc que l'acte de concession doit être considéré comme un contrat de droit privé et un acte de gestion auquel le maire procède comme représentant de la personnalité civile de la commune et non comme magistrat municipal investi à ce titre d'une portion de la puissance publique et que cet acte confère en conséquence à ceux qui l'obtiennent un droit analogue à un véritable droit de propriété. Cette jurisprudence, en reconnaissant aux familles un droit aussi étendu que possible, offre d'ailleurs l'avantage de constituer pour ces objets dignes de tous les respects la meilleure des protections, à laquelle

l'article 360 du Code pénal ajoute la sanction des peines qui frappent ceux qui se seraient rendus coupables de violation de tombeaux ou de sépultures.

CHAPITRE XI.

DE LA POLICE DES CLOCHES.

SECTION I.

LES CLOCHES DANS L'ANCIEN RÉGIME.

Les cloches, dans l'ancien régime, appartenaient à la communauté des habitants aux frais de laquelle elles étaient ordinairement fondues ou refondues. Les intérêts de la paroisse représentée par la fabrique et ceux de la communauté se confondaient, en effet, le plus souvent ; l'ordre religieux et l'ordre purement civil ou temporel étaient si étroitement unis qu'on ne les séparait point sans effort, surtout quand les limites de la circonscription ecclésiastique se trouvaient être en même temps celles de la circonscription civile.

A défaut de ressources, les habitants se cotisaient entre eux pour leurs cloches. Celles-ci marquaient, en effet, pour eux les heures du travail, du repos et de la prière, de la délibération et de l'alarme ; elles annonçaient l'angelus, les offices, le couvre-feu. Elles célébraient les naissances, les mariages et les deuils ; elles sonnaient aussi pendant quarante jours après la mort du seigneur.

Plusieurs ordonnances autorisèrent les autorités locales à sonner le tocsin pour signaler les incendies, inviter les habitants à repousser les pillards et à courir sus aux criminels. On les mettait aussi en branle contre l'orage, car on attribuait à leur son la propriété d'éloigner la foudre. Le maître d'école devait les agiter à la première « nuée », recommencer à la seconde, et ce fut seulement à la fin du dix-huitième siècle, après la découverte des propriétés de l'électricité, que des arrêts du parlement interdirent aux habitants des communautés de faire ainsi sonner leurs cloches au moment des orages, à cause des accidents graves qui auraient pu en résulter.

SECTION II.

LA LÉGISLATION ACTUELLE.

Aujourd'hui les cloches sont considérées, en principe, comme la propriété de la fabrique, alors surtout qu'elles ont été payées et qu'elles sont entretenues de ses deniers. Aussi, aux termes de l'article 100 de la nouvelle loi municipale, les cloches des églises sont-elles spécialement affectées aux cérémonies du culte.

Néanmoins, continue le même article, elles peuvent être employées dans les cas de péril commun qui exigent un prompt secours et dans les circonstances où cet emploi est prescrit par des dispositions de lois ou règlements, ou autorisé par les usages locaux.

Des lois antérieures et des avis de principe du Conseil d'Etat reconnaissaient déjà précédemment à l'autorité civile le droit d'user des cloches dans certains cas. Mais la loi du 5 avril 1884 a accentué ce droit en l'étendant à toutes les circonstances qui seraient prévues par les lois ou règlements. C'était en quelque sorte séculariser les cloches et introduire à côté des sonneries religieuses, des sonneries civiles. La même loi décide en effet, que les sonneries religieuses et les sonneries civiles feront l'objet d'un règlement concerté entre l'évêque et le préfet, ou entre le préfet et les consistoires, ou arrêté, en cas de désaccord, par le Ministre des cultes (art. 100).

Les règlements relatifs aux sonneries religieuses étaient déjà prévus par l'article 48 de la loi du 18 germinal an X, sur l'organisation des cultes, mais les règlements relatifs aux sonneries civiles sont une création de la loi nouvelle. Ils doivent déterminer, aussi exactement que possible, les cas où les cloches pourront être employées civilement, en tenant compte des usages locaux et des lois et règlements. (Circul. minist. du 15 mai 1884).

Au reste, c'est au maire qu'appartient dans la commune la police des cloches. Pour permettre à ce magistrat d'user du droit que la nouvelle loi municipale lui attribue d'employer les cloches aux sonneries civiles, cette loi contient même une disposition formelle, aux termes de laquelle une clef du clocher doit être déposée entre les mains du titulaire ecclésiastique, une autre entre les mains du maire, qui ne peut en faire usage que dans les circonstances prévues par les lois ou règlements.

Si même l'entrée du clocher n'était pas indépendante de celle de l'église, une clef de la porte de l'église devrait être déposée entre les mains du maire (art. 101). L'église elle-même se trouve ainsi, dans une certaine mesure, sécularisée.

CHAPITRE XII.

DES AUTRES OBJETS DE LA POLICE MUNICIPALE.

En dehors de la petite voirie, des inhumations, des cimetières et des cloches, la police municipale doit encore porter son attention sur d'autres objets qui sont énumérés par l'article 97 de la loi municipale et dont nous allons traiter successivement.

SECTION I.

DE LA TRANQUILLITÉ PUBLIQUE.

Le deuxième paragraphe de l'article 97 confie au maire le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants, et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique.

Il appartient ainsi à la police municipale de prendre toutes les mesures nécessaires ou utiles pour prévenir ou réprimer tous ameutements, attroupements, rassemblements ou tumultes excités dans les lieux d'assemblée publique et qui constitueraient une menace pour la tranquillité publique. Si les attroupements et rassemblements menaçaient l'existence même du gouvernement, si celle-ci était attaquée à force ouverte, il ne s'agirait plus d'ailleurs de police municipale, d'intérêt purement local, c'est la sûreté générale qui serait ébranlée et, au lieu d'agir comme magistrat municipal, le maire procéderait alors comme délégué du gouvernement et sous son autorité (1).

Le droit du maire à l'égard des actes qui seraient de nature à compromettre la tranquillité publique entraîne pour ce magistrat la faculté de réglementer l'affichage et d'en subordonner l'exercice dans la commune à son autorisation préalable (Cassat. 19 juillet 1862 (2).

---

(1) Sur les attroupements, voir : tom. III p. 55.

(2) Sur l'affichage, voir : tom. III p. 84.

L'article 479 du Code pénal punit les auteurs ou complices de bruits ou tapages injurieux ou nocturnes troublant la tranquillité des habitants. (art. 479. § 8).

SECTION II.

DU MAINTIEN DU BON ORDRE DANS LES ENDROITS OU IL SE FAIT DE GRANDS RASSEMBLEMENTS D'HOMMES.

La police municipale ayant pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques, il entre naturellement dans ses attributions de maintenir cet ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises, et autres lieux publics. Ces endroits doivent d'ailleurs appeler sa sollicitude, puisqu'elle a charge, d'après le paragraphe précédent, de prévenir dans les lieux d'assemblée publique tout tumulte qui serait de nature à compromettre la tranquillité publique.

Le maire peut, en conséquence, assigner un emplacement spécial pour les danses publiques et défendre qu'elles aient lieu sans son autorisation. (Cassat. 6 juillet 1867).

Les spectacles sont également soumis à l'autorisation du maire, au point de vue même des représentations qui s'y donnent. La salubrité publique, que la police municipale a pour objet d'assurer, d'après l'article 97 de la loi municipale, ne comprend pas seulement, en effet, la conservation de la santé publique et le développement de la prospérité matérielle, elle embrasse aussi le respect des bonnes mœurs, les progrès de la vie intellectuelle et morale.

Il ne s'agit d'ailleurs ici que des spectacles donnés dans les foires et marchés et autres représentations du même genre. Les théâtres permanents sont soumis à des règles spéciales que nous avons précédemment exposées (1).

Par application de mêmes principes, il faut décider, avec la Cour de Cassation, qu'il appartient encore à l'autorité municipale de prohiber les jeux de cartes ou autres dans les cabarets et cafés. (Cassat. 29 décembre 1865.)

Les cafés, les cabarets et autres débits de boissons à consommer sur place peuvent être d'ailleurs aujourd'hui ouverts sans autorisation préalable, en vertu d'une simple déclaration faite à la mairie. Ceux-là seuls

(1) Tome III p. 87.

auraient à obtenir l'autorisation de l'autorité municipale qui voudraient établir des cafés ou des débits de boissons à l'occasion d'une foire, d'une vente ou d'une fête publique. (Loi du 17 juillet 1880, art. 10). Mais les maires peuvent, dans tous les cas, fixer l'heure de fermeture des lieux publics (1).

En ce qui concerne les foires et marchés, il n'appartient au maire de prendre des arrêtés pour en régler l'ordre qu'après délibération du conseil municipal et sous la réserve de l'approbation préfectorale. (Loi du 24 juillet 1867, art. 11. Décret du 13 avril 1861, art. 2 ; tableau B.) (2).

SECTION III.

DU DÉBIT DES DENRÉES.

L'article 97 de la loi municipale charge le maire de l'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vente. Les attributions qui sont ainsi reconnues à la police municipale ont à la fois pour objet les poids et mesures et la salubrité des comestibles.

I. *Des poids et mesures* (3).

Ceux qui emploieraient des poids ou des mesures différents de ceux qui sont établis par les lois en vigueur seraient punis d'une amende de 11 à 15 francs inclusivement, à laquelle pourrait en outre s'ajouter selon les circonstances la peine de l'emprisonnement pendant cinq jours au plus. Seraient, de plus, saisis et confisqués les poids et les mesures différents de ceux que la loi a établis. (Cod. pén. art. 479-6°, 480-2°, 481-1°).

D'autre part, seraient punis de l'emprisonnement pendant trois mois au moins, un an au plus, et d'une amende qui ne pourrait excéder le quart des restitutions et dommages-intérêts, ni être au-dessous de cinquante francs, ceux qui auraient trompé ou tenté de tromper sur la quantité des choses livrées, les personnes auxquelles ils vendent ou achètent, soit par l'usage de faux poids ou de fausses mesures, ou d'instruments inexacts servant au pesage ou mesurage, soit par des manœuvres ou procédés tendant à fausser l'opération du pesage ou

(1) Sur les cafés, cabarets et débits de boissons, voir : tome III p. 88.
(2) Sur les foires et marchés, voir : tome III p. 229.
(3) Sur les poids et mesures, voir : tome III, p. 217.

mesurage, ou à augmenter frauduleusement le poids ou le volume de la marchandise, même avant cette opération ; soit, enfin, par des indications frauduleuses tendant à faire croire à un pesage ou mesurage antérieur et exact. (art. 423 Cod. pén. Loi du 27 mars 1851, tendant à la répression de certaines fraudes dans la vente des marchandises, art. 1).

Les objets du délit ou leur valeur seraient confisqués. Le tribunal pourrait en outre ordonner l'affiche du jugement dans les lieux qu'il désignerait et son insertion intégrale ou par extrait dans tous les journaux par lui désignés, le tout aux frais du condamné. (Même loi art. 6).

II. *De la salubrité des comestibles.*

La loi du 27 mars 1851 punit des peines portées par l'article 423 du Code pénal, c'est-à-dire de l'emprisonnement pendant trois mois au moins, un an au plus, et d'une amende qui ne pourrait excéder le quart des restitutions et dommages-intérêts ni être au-dessous de cinquante francs :

1° Ceux qui falsifieraient des substances ou denrées alimentaires ou médicamenteuses destinées à être vendues.

2° Ceux qui vendraient ou mettraient en vente des substances ou denrées alimentaires ou médicamenteuses qu'ils sauraient être falsifiées ou corrompues (art. 1).

L'article 423 du Code pénal punit d'ailleurs d'une manière générale des peines ci-dessus rappelées ceux qui trompent sur la nature de toutes marchandises. Mais, s'il s'agissait d'une marchandise contenant des mixtions nuisibles à la santé, l'amende serait de 50 à 500 francs au minimum, et l'emprisonnement de trois mois à deux ans, dans les cas prévus soit par l'article 423 du Code pénal, soit par l'article 1er de la loi du 27 mars 1851.

Le simple fait pour un commerçant de tenir dans ses magasins, boutiques, ateliers ou maisons de commerce, ou dans les halles, foires ou marchés des substances alimentaires ou médicamenteuses qu'il saurait être falsifiées ou corrompues entraînerait d'ailleurs contre lui l'application d'une amende de 16 à 25 francs et d'un emprisonnement de six à dix jours, ou de l'une de ces deux peines seulement. Si la substance falsifiée était nuisible à la santé, l'amende pourrait être portée à 50 francs et l'emprisonnement à quinze jours.

SECTION IV.

DU SOIN DE PRÉVENIR LES ACCIDENTS ET LES FLÉAUX CALAMITEUX.

La police municipale est chargée par la loi de 1884, art. 97, du soin de prévenir par des précautions convenables ou de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supérieure.

C'est, en effet, aussi bien en réprimant par l'emploi des mesures nécessaires qu'en prévenant par des précautions convenables, que la police municipale, comme la police générale de l'Etat, doit assurer la sûreté et la salubrité publiques, garantir, protéger ou défendre, l'existence, les droits ou les intérêts. L'article 475 n° 12 du Code pénal consacre d'ailleurs le droit de réquisition dont la police administrative ou judiciaire est armée par la loi pour remplir sa mission de préservation et de conservation sociales en punissant d'une amende de six à dix francs inclusivement ceux qui, le pouvant, auraient refusé ou négligé de faire les travaux, le service ou de prêter le secours dont ils auraient été requis dans les circonstances d'accidents, tumultes, naufrage, inondation, incendie ou autres calamités ainsi que dans les cas de brigandages, pillages, flagrant délit, clameur publique, ou d'exécution judiciaire.

I. *Des incendies.*

L'article 471 n° 1 du Code pénal punit d'une amende de 1 franc à 5 francs inclusivement ceux qui négligeraient d'entretenir, réparer ou nettoyer les fours, cheminées ou usines où l'on fait usage du feu.

Les officiers municipaux sont particulièrement tenus de faire, au moins une fois par an, la visite des fours et cheminées de toutes maisons et de tous bâtiments éloignés de moins de 100 toises des autres habitations : ces visites doivent être préalablement annoncées huit jours d'avance. Après la visite, ils ordonneront la réparation ou la démolition des fours et cheminées qui se trouveraient dans un état de délabrement qui pourrait occasionner un incendie ou d'autres accidents : il pourrait y avoir lieu dans ce cas à une amende au moins de 6 livres, et au plus de 24 livres. (Loi sur la police rurale des 28 sept. 6 octobre 1791, art. 9.)

Il appartient au reste au pouvoir municipal de prendre toutes les mesures propres à prévenir les incendies. C'est ainsi qu'il peut défendre d'entrer dans les lieux qui renferment du foin ou de la paille avec des lanternes qui ne seraient pas closes et en bon état, d'établir des amas de matières inflammables près des fours et cheminées, de la voie publique, etc.

II. *Des inondations.*

Ceux qui, par l'élévation du déversoir de leurs eaux au-dessus de la hauteur déterminée par l'autorité compétente, inonderaient les chemins ou les propriétés d'autrui, seraient punis d'une amende qui ne pourrait excéder le quart des restitutions et des dommages-intérêts, ni être au-dessous de cinquante francs.

S'il était résulté du fait quelques dégradations, la peine serait, outre l'amende, un emprisonnement de six jours à un mois. (Cod. pén. art. 457.) (1).

III. *Des maladies épidémiques.*

Il convient d'abord, tant pour prévenir que pour combattre efficacement le danger des maladies épidémiques, de conserver et de maintenir, d'améliorer même les conditions naturelles de l'hygiène publique et individuelle en procurant l'enlèvement des immondices et en écartant tout ce qui pourrait constituer une menace ou un danger pour la santé publique. Chargée par la loi des 16-24 août 1790, titre XI, art. 3, dont la nouvelle loi municipale a reproduit la disposition, de prévenir les maladies épidémiques et contagieuses par les précautions convenables et de les faire cesser par la distribution des secours nécessaires, l'autorité municipale se trouve donc investie du droit de prendre des arrêtés sur tout ce que la santé publique paraît exiger. Mais elle peut aussi, s'il y a lieu, provoquer l'intervention de l'administration supérieure.

Il entre ainsi dans les attributions de l'autorité municipale d'interdire, dans l'intérêt de la salubrité publique, des dépôts de fumiers trop rapprochés des habitations et de prescrire toutes les mesures nécessaires à l'enlèvement régulier des immondices.

Serait de même légal et obligatoire le règlement de police munici-

(1) Sur le régime des eaux, voir : tome III p. 118.

pale qui défendrait aux bouchers d'abattre des bestiaux ailleurs que dans un endroit à ce déterminé et qui leur interdirait en outre de vendre d'autres viandes que celles provenant des animaux ainsi abattus.

Dans l'intérêt de la salubrité publique, les communes, les bureaux de bienfaisance et autres établissements reconnus comme établissements d'utilité publique peuvent obtenir de l'Etat des subventions pour l'établissement de bains et lavoirs publics, sous certaines conditions déterminées par la loi du 3 février 1851 et le décret du 3 janvier 1852.

Une loi du 13 avril 1850 a été également rendue sur l'assainissement des logements insalubres.

IV. *Des épizooties.*

Déjà, dans l'ancien régime, des arrêts du Parlement et des arrêts du Conseil du roi prescrivaient aux juges locaux et à leur défaut aux syndics de signaler à l'administration supérieure les animaux atteints de maladies contagieuses. Le subdélégué devait être immédiatement averti et les précautions les plus minutieuses étaient prises tant pour assurer l'isolement des animaux dont la communication avec d'autres aurait été dangereuse que pour empêcher que ces animaux ne fussent vendus. Les cavaliers de la maréchaussée étaient chargés de veiller à ce que toutes les prescriptions de l'administration fussent exactement exécutées et observées. Celle-ci ne reculait d'ailleurs devant aucune dépense pour prévenir efficacement les progrès de la contagion et pour les combattre. Des drogues étaient fournies par les apothicaires, des procédés mis en œuvre pour la désinfection des étables, et les animaux morts enfouis, le tout aux frais de l'Etat.

Les lois et règlements anciens relatifs aux animaux atteints de maladies contagieuses avaient été conservés et maintenus par les articles 461 et 484 du Code pénal. Ils se trouvaient d'ailleurs résumés et rappelés dans un arrêté du directoire exécutif du 27 messidor an V qui ordonnait l'exécution de mesures destinées à prévenir la contagion des maladies épizootiques. Mais la police sanitaire des animaux a été organisée à nouveau par une loi du 21 juillet 1881 pour l'exécution de laquelle plusieurs décrets ont été rendus dans la forme des règlements d'administration publique. (Décrets du 24 juin 1882 et du 28 juillet 1888.) Cette loi a d'ailleurs abrogé les articles 459, 460 et 461 du Code pénal et elle les a remplacés par les dispositions pénales de ses articles 30 à 36.

SECTION V.

DES ALIÉNÉS.

Les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ont été placés par l'article 97 de la loi de 1884 dans les attributions de la police municipale qui est chargée du soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires pour prévenir tout accident.

Tout individu dangereux pouvait être autrefois incarcéré par une lettre de cachet que délivrait l'intendant, lorsque la communauté ou le seigneur offrait de payer les frais de l'incarcération à laquelle procédaient les cavaliers de la maréchaussée, exécuteurs des volontés royales. Il en était ainsi des aliénés dont la présence constituait un danger pour les personnes ou les propriétés.

Ces mesures arbitraires ne peuvent plus être prises aujourd'hui qu'à l'égard des aliénés, mais c'est encore aux préfets qui ont succédé aux intendants qu'il appartient d'ordonner le placement dans un établissement d'aliénés de toute personne interdite ou non interdite dont l'état d'aliénation compromettrait l'ordre public ou la sûreté des personnes. Toutefois le maire doit donner avis au préfet des faits d'aliénation. En cas de danger imminent, il pourrait même ordonner toutes les mesures provisoires nécessaires, à charge seulement d'en référer dans les vingt-quatre heures au préfet qui statue sans délai. (Loi du 30 juin 1838, art. 19).

Au reste, dans aucun cas, les aliénés ne peuvent être ni conduits avec les condamnés ou les prévenus, ni déposés dans une prison. Jusqu'à ce qu'ils soient dirigés sur l'établissement spécial destiné à les recevoir, ou pendant le trajet qu'ils font pour s'y rendre, ils doivent être reçus dans les hospices ou hôpitaux, s'il en existe, et là où il n'en existe pas, le maire doit pourvoir à leur logement, soit dans une hôtellerie, soit dans un local loué à cet effet. (Même loi, art. 24).

Ceux qui laisseraient divaguer des fous ou des furieux placés sous leur garde seraient punis d'une amende de six francs à dix francs. (art. 475-7°, Cod. pén.).

En outre, le maire de la commune est au nombre des personnes qui sont chargées par la loi de visiter les établissements publics ou privés consacrés aux aliénés. Il reçoit les réclamations des personnes qui y sont placées, et prend à leur égard tous les renseignements propres à faire connaître leur position. (Loi de 1838, art. 4).

SECTION VI.

DES ANIMAUX MALFAISANTS OU FÉROCES.

L'article 97 de la loi municipale confie encore au maire le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces. Un arrêté par lequel le maire interdirait de laisser errer les chiens sans muselière serait donc légal et régulièrement pris comme rentrant dans les attributions de la police municipale. (Cassat., 17 janvier 1868).

Au reste, ceux qui laisseraient divaguer les animaux féroces ou malfaisants placés sous leur garde, ceux qui exciteraient ou ne retiendraient pas leurs chiens, lorsqu'ils attaquent ou poursuivent les passants, seraient passibles, quand même il n'en serait résulté aucun mal, d'une amende de six francs à dix francs. Si ces faits avaient occasionné la mort ou la blessure des animaux ou bestiaux appartenant à autrui, l'amende serait portée de onze à quinze francs. (Cod. pén. art. 475-7°, 479-2°).

CHAPITRE XIII.

DE LA POLICE RURALE.

SECTION I.

HISTORIQUE.

La police rurale veille à la conservation des fruits de la terre, à la sûreté et à la salubrité des campagnes. Elle prévient les dégâts dans les champs et les récoltes par des règlements qui prononcent des peines contre ceux qui y contreviennent et par le soin qu'elle prend de montrer à ceux qui seraient tentés de transgresser ces règlements les châtiments que la police répressive est chargée de leur infliger.

C'était d'ordinaire, à la fin de l'ancien régime, aux juridictions supérieures, baillages et parlements, et aux intendants de justice, police et finances, qu'il appartenait de réglementer la police rurale. Toute-

fois, les juges seigneuriaux et les agents municipaux étaient tenus, sous de fortes amendes, de concourir à l'exécution des mesures qu'édictait, dans l'intérêt de l'agriculture, l'administration supérieure. On vit ainsi souvent les baillages et les parlements, où, à leur défaut, les intendants, ordonner l'échenillage des arbres dans les vergers, au mois de mars ou d'avril de chaque année. On les vit aussi défendre l'entrée des vignes après la vendange et celle des champs emblavés. Ils prescrivaient aux habitants des bourgs et villages de se réunir pour nommer des messiers chargés de garder les moissons, des preyers et des vigniers préposés à la surveillance des prés et des vignes.

Les habitants qui intervenaient ainsi dans la police rurale par l'élection des messiers, preyers et vigniers y participaient aussi dans d'autres circonstances. C'est ainsi notamment qu'ils devaient être appelés à arrêter eux-mêmes, à la majorité des suffrages, dans une assemblée générale, sur le rapport de vignerons et de prud'hommes, le ban de vendanges qui était ensuite sanctionné et publié par le juge seigneurial.

Le titre deuxième du Code rural de 1791 sur la police rurale plaça spécialement par son article premier la police des campagnes sous la juridiction des juges de paix et des officiers municipaux et sous la surveillance des gardes champêtres et de la gendarmerie nationale. Les officiers municipaux veilleront généralement, disait de son côté l'article 9, à la tranquillité, à la salubrité et à la sûreté des campagnes. Toutefois, comme ces dispositions ne mettaient pas expressément la police des campagnes sous l'autorité des corps municipaux, mais seulement, ce qui était bien différent, sous leur juridiction, Henrion de Pensey en tira cette conséquence qu'elles donnaient seulement à ces corps le droit d'appliquer les règlements qui concernent la police rurale, mais non celui d'en faire, et il en conclut que le droit de régler la police des campagnes n'appartenait, en général, qu'à la puissance législative.

Au reste, comme le Code rural de 1791 autorisait formellement les municipalités à fixer le jour de l'ouverture des vendanges dans les lieux où cet usage était établi et à régler par des délibérations en forme d'arrêtés tout ce qui concerne le pâturage dans les communaux et la vaine pâture sur les terres des particuliers après les récoltes, le droit de l'autorité municipale ne pouvait être aucunement contesté à cet égard.

Ce droit fut d'ailleurs confirmé et étendu par la loi municipale du 18 juillet 1837, aux termes de laquelle, article 10 § 1, le maire fut chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de pourvoir à tous les besoins administratifs de la commune, à la police rurale aussi bien qu'à la police municipale. (art. 91).

Cette disposition ayant été reproduite par l'article 91 de la loi du 5 avril 1884, la police rurale est donc aujourd'hui comme la police municipale dans les attributions du maire. C'est à lui qu'il appartient de la régler, sans que les conseils municipaux soient appelés, en principe, à participer directement à l'exercice de son pouvoir réglementaire. Ces conseils peuvent seulement formuler des vœux sur les mesures de police qu'ils estiment utiles à la commune, comme sur tout autre objet d'intérêt local. Là se borne leur intervention, excepté toutefois, comme nous le verrons bientôt, en ce qui concerne le parcours et la vaine pâture.

SECTION II.

DES BANS DE VENDANGES ET AUTRES AUTORISÉS PAR LES RÈGLEMENTS.

En vertu de leur pouvoir réglementaire de police rurale, les maires ont le droit de fixer par un règlement le ban des vendanges dans les communes où ce ban a été établi ou maintenu par une délibération du conseil municipal soumise au conseil général et approuvée par lui.

« Le ban des vendanges ne pourra être établi ou même maintenu, dit l'article 13 de la loi du 9 juillet 1889 sur le Code rural, que dans les communes où le conseil municipal l'aura ainsi décidé par délibération soumise au conseil général et approuvée par lui. — S'il est établi ou maintenu, il est réglé chaque année par arrêté du maire. — Les prescriptions de cet arrêté ne sont pas applicables aux vignobles clos de la manière indiquée par l'article 6. »

« Est réputé clos, dit en effet cet article, tout terrain entouré soit par une haie vive, soit par un mur, une palissade, un treillage, une haie sèche d'une hauteur d'un mètre au moins, soit par un fossé d'un mètre vingt centimètres à l'ouverture et de cinquante centimètres de profondeur, soit par des traverses en bois ou des fils métalliques distants entre eux de trente-trois centimètres au plus et s'élevant à un mètre de hauteur, soit par toute autre clôture continue et équivalente faisant obstacle à l'introduction des animaux. »

Le ban des vendanges est une restriction considérable à la liberté du propriétaire. Cette restriction se motive et se justifie par la faculté qu'elle procure pour surveiller le maraudage. Il a été d'ailleurs reconnu par la jurisprudence que, même pour les vignes non closes, le ban de vendanges ne s'applique pas aux personnes qui coupent du raisin pour des usages domestiques. Il n'enlève pas non plus aux propriétaires des vignes la faculté de les visiter avant l'époque fixée pour l'ou-

verture des vendanges. Mais le fait de commencer la récolte avant cette époque, ou même avant la publication du ban constituerait une infraction.

Ce ne sont pas seulement d'ailleurs les bans de vendanges qui sont obligatoires. S'appuyant sur les derniers mots de l'article 475-1° du Code pénal qui punit d'une amende la contravention aux bans des vendanges et *autres bans autorisés par les règlements*, la jurisprudence admet aussi la légalité des bans de moisson, fauchaison, et troupeau commun.

SECTION III.

DU DROIT DE GLANAGE, RATELAGE ET GRAPPILLAGE.

« Dans les lieux de parcours ou de vaine pâture, dit l'article 22 du Code rural de 1791, titre II, comme dans ceux où ces usages ne sont point établis, les pâtres et les bergers ne pourront mener des troupeaux d'aucune espèce dans les champs moissonnés et ouverts que deux jours après la récolte entière ». Cette disposition a pour objet d'assurer le droit de glanage et celui de râtelage au profit des pauvres. Le glanage, le râtelage et le grappillage ont été, en effet, conservés et maintenus par le Code rural de 1791 et par le Code pénal dans les lieux où l'usage en est reçu, mais seulement au profit des indigents « gens âgés, débiles, petits enfants, infirmes, sous peine d'être punis comme voleurs ». (Ordonnance de 1554).

Le glanage, le râtelage et le grappillage ne portent d'ailleurs aucune atteinte au droit absolu du propriétaire de ramasser ou de faire ramasser par ses ouvriers les épis épars et les grappes oubliées. Il est en outre interdit, sous peine d'une amende de un franc à cinq francs à laquelle peut s'ajouter suivant les circonstances un emprisonnement de trois jours au plus, de glaner, râteler ou grappiller dans les champs non encore entièrement dépouillés et vidés de leurs récoltes ou avant le moment du lever ou après celui du coucher du soleil. (Cod. pén., art. 471-10, art. 473).

Des champs ne sont censés entièrement dépouillés et vidés qu'après l'enlèvement complet de la récolte dans les autres champs qui font partie du même tènement ou finage, ou de la même contrée. (Cassat. 14 février 1867).

Enfin le glanage, le râtelage et le grappillage sont interdits dans tout enclos rural. (Loi du 28 septembre 1791, titre II, art. 21).

Au reste, les maires peuvent prendre des arrêtés pour assurer l'exécution des dispositions légales relatives au glanage, râtelage et grappillage que nous venons de passer en revue. Assurer l'exécution des lois,

prévenir les infractions, tel est, en effet, le rôle de la police administrative et en particulier celui de la police rurale et champêtre.

SECTION IV.

DE L'ÉCHENILLAGE.

La loi du 26 ventôse an IV impose à tous propriétaires, fermiers, locataires ou autres l'obligation d'écheniller ou faire écheniller chaque année, avant le premier ventôse (21 février), les arbres situés sur les héritages qu'ils font valoir.

Les maires peuvent prendre des arrêtés obligatoires pour assurer l'exécution de cette loi. Mais ceux qui négligeraient d'écheniller dans les campagnes et jardins seraient dans tous les cas, en l'absence même d'un règlement particulier, passibles de la peine que l'article 471-8° du Code pénal prononce contre eux pour infraction à la loi de ventôse. Cette loi doit être d'ailleurs publiée chaque année à la diligence des agents de la commune, (Même loi, art. 8).

SECTION V.

DE LA VAINE PATURE.

C'est au maire qu'il appartient, en principe, de prendre des arrêtés sur la police rurale. Mais ces arrêtés doivent être nécessairement précédés, en ce qui concerne la vaine pâture, de la délibération du conseil municipal. C'est, en effet, cette assemblée qui doit réglementer tout ce qui touche à cette matière conformément aux articles 68 et 69 de la loi du 5 avril 1884, et à la loi du 9 juillet 1889 sur le Code rural, modifiée par une autre loi du 22 juin 1890. La loi du 9 juillet 1889 et celle du 22 juin 1890 ont à la vérité aboli le droit de parcours et le droit de vaine pâture lui-même, mais comme d'autre part, nonobstant la disposition générale qui en prononçait la suppression, ce dernier droit a pu être maintenu, sous certaines conditions déterminées par les lois précitées, il peut y avoir lieu d'en réglementer l'exercice.

La vaine pâture, lorsqu'elle est ainsi maintenue, doit s'exercer d'ailleurs, conformément aux usages locaux, soit par troupeau séparé, soit au moyen du troupeau en commun. L'usage du troupeau en commun n'est pas, en effet, obligatoire, et tout ayant droit peut renoncer à cette communauté et faire garder par troupeau séparé le nombre de têtes de bétail qui lui est attribué par la répartition générale. (Loi du 9 juillet 1889 art. 4 et 7).

La quantité de bétail proportionnée à l'étendue du terrain de chacun est fixée dans chaque commune ou section de commune entre tous les propriétaires et fermiers exploitants, domiciliés ou non domiciliés, à tant de têtes par hectare, d'après les réglements et usages locaux. En cas de difficulté, il y est pourvu par délibération du conseil municipal soumise à l'approbation du préfet. (Même loi art. 8).

Tout chef de famille domicilié dans la commune, alors même qu'il n'est ni propriétaire, ni fermier d'une parcelle quelconque des terrains soumis à la vaine pâture, peut mettre sur les dits terrains, soit par troupeau séparé, soit dans le troupeau commun, six bêtes à laine et une vache avec son veau, sans préjudice des droits plus étendus qui lui seraient accordés par l'usage local ou le titre. (art. 9).

Le droit de vaine pâture doit être exercé directement par les ayants droit et ne peut être cédé à personne. (art. 10).

Lorsqu'il est établi au profit de la généralité des habitants et s'applique en même temps à la généralité du territoire d'une commune ou d'une section de commune, il ne fait jamais obstacle à la faculté que conserve tout propriétaire, soit d'user d'un nouveau mode d'assolement ou de culture, soit de se clore. Tout terrain clos est affranchi de la vaine pâture. — Est réputé clos tout terrain entouré d'une clôture continue et faisant obstacle à l'introduction des animaux. (art. 6).

Dans aucun cas et dans aucun temps, la vaine pâture ne peut s'exercer sur les prairies artificielles. Elle ne peut avoir lieu sur aucune terre ensemencée ou couverte d'une production quelconque faisant l'objet d'une récolte, tant que la récolte n'est pas enlevée. (art. 5).

La loi du 9 juillet 1889, article 5, dans son texte primitif, supprimait également de plein droit la vaine pâture sur les prairies naturelles. Mais la loi postérieure du 22 juin 1890 a décidé, au contraire, que le rétablissement de la vaine pâture, sur les prairies naturelles, dans les conditions où elle s'exerçait antérieurement, pourrait être réclamé au profit d'une commune ou d'une section de commune, dans l'année de la promulgation de cette loi, soit par délibération du conseil municipal, soit par requête d'un ou plusieurs ayants droit adressée au préfet. Il devait être statué sur cette demande en rétablissement par le conseil général, et, en cas de désaccord entre ce conseil et le conseil municipal, par un décret rendu en Conseil d'Etat.

Au surplus, les conseils municipaux peuvent toujours, conformément aux articles 68 et 69 de la loi du 5 avril 1884, prendre des arrêtés pour réglementer le droit de vaine pâture, notamment pour en suspendre l'exercice en cas d'épizootie, de dégel, ou de pluies torrentielles, pour cantonner les troupeaux des différents propriétaires ou les animaux d'espèces différentes, pour interdire la présence d'animaux

dangereux ou malades dans les troupeaux. Le maire ne peut, en cette matière, que publier par un arrêté la délibération du conseil municipal, en y joignant, s'il le juge utile, quelques mesures de police. (Loi du 9 juillet 1889, art. 11).

Les délibérations du conseil municipal relatives à la vaine pâture ne sont d'ailleurs exécutoires qu'après approbation du préfet. Cette approbation doit être donnée en conseil de préfecture. Si le préfet la refusait ou s'il ne faisait pas connaître sa décision dans un délai d'un mois à partir de la date du récépissé, le conseil municipal pourrait se pourvoir devant le ministre de l'intérieur. (Loi du 5 avril 1884, art. 68 § 6, art. 69).

CHAPITRE XIV.

DU MAIRE OFFICIER DE POLICE JUDICIAIRE.

SECTION I.

GÉNÉRALITÉS.

Le maire ne participe pas seulement à la police réglementaire dans les limites que nous venons de déterminer, il est aussi officier de police judiciaire et ce caractère est également celui de plusieurs autres agents communaux tels que les adjoints, commissaires de police et gardes champêtres. Il est donc naturel qu'après avoir exposé la part que l'autorité communale est appelée à prendre dans l'exercice de la police administrative, générale, municipale ou rurale, nous fassions aussi connaître le rôle qui est dévolu aux agents communaux, maires, adjoints, commissaires de police et gardes champêtres, en ce qui concerne la police judiciaire (1).

Mais nous devons auparavant faire remarquer que le maire n'exerce pas ses attributions de police judiciaire en vertu de pouvoirs qui lui soient propres et comme magistrat municipal dans l'intérêt de l'association communale. Il n'agit que comme délégué de l'autorité judiciaire et, à ce titre, au lieu d'être soumis à un simple droit de surveillance, il se trouve placé sous l'autorité du procureur de la république

(1) Sur la police judiciaire voir : tome III, p. 397 et suiv.

de l'arrondissement avec lequel il correspond directement pour tout ce qui concerne l'instruction judiciaire. (Cod. inst. crim., art. 8 et 9).

Il y a, à ce point de vue, une différence capitale entre les attributions de police municipale et de police rurale que le maire tient directement de la loi et qu'il exerce comme chef de l'association communale, dépositaire de la puissance publique, sous la simple surveillance de l'administration supérieure, et les attributions d'ordre différent qui lui ont été confiées comme officier de police judiciaire.

Il en résulte que quand le procureur de la république donne l'ordre à un maire de dresser procès-verbal d'un délit commis dans sa commune, celui-ci ne peut pas se refuser à l'exécution de cet ordre.

Considérés comme officiers de police judiciaire, les maires ont, en effet, le droit et le devoir de rechercher et constater les crimes, délits et contraventions commis dans la commune. Ils doivent procéder à ces recherches et constatations, soit d'office, soit sur les dénonciations et plaintes qu'ils reçoivent. En cas de négligence, ils pourraient être pour ce fait, après deux avertissements, cités à la chambre du conseil par le procureur de la république, et condamnés aux frais de la citation, de l'expédition et de la signification de l'arrêt. (Inst. crim., art. 280, 281).

Les maires sont également tenus de déférer aux réquisitions du préfet en ce qui concerne la police judiciaire car, aux termes de l'article 10 du Code d'instruction criminelle, « les préfets des départements et le préfet de police à Paris peuvent faire personnellement ou requérir les officiers de police judiciaire, chacun en ce qui le concerne, de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir ». Mais alors même que les maires procèdent ainsi sur la réquisition du préfet, c'est toujours au procureur de la république leur supérieur hiérarchique qu'ils doivent transmettre le résultat de leur recherche.

Les maires participent donc à l'exercice de la police judiciaire sous l'autorité du procureur de la république dont ils sont les auxiliaires (1). Mais leurs pouvoirs sont plus ou moins étendus et la marche à suivre diffère suivant qu'il s'agit de crimes et de délits ou de simples infractions (2).

---

(1) Tome III p, 412.

(2) Sont, nous le savons, qualifiées crimes et délits les infractions que la loi punit de peines afflictives et infamantes et de peines correctionnelles. Ces infractions se divisent, d'après le Code pénal, en crimes et délits contre la chose publique, en crimes et délits contre les particuliers et en crimes et délits contre les propriétés.

Les infractions les plus usuelles, celles qui motivent ordinairement l'intervention du maire officier de police judiciaire, sont les suivantes :

SECTION II.

DU ROLE DU MAIRE A L'ÉGARD DES CRIMES ET DÉLITS.

I. *Des crimes et délits non flagrants.*

En ce qui concerne les crimes et délits autres que les crimes et délits flagrants et ceux qui leur sont assimilés, le rôle du maire se borne nécessairement à donner avis au procureur de la république ou à ses auxiliaires (juge de paix du canton, officiers de gendarmerie) des infractions dont il acquiert la connaissance dans l'exercice de ses fonctions, à recevoir les dénonciations et plaintes, les déclarations des témoins, à dresser des procès-verbaux et à les transmettre sans délai au procureur de la république à qui seul il appartient, en principe, de mettre en mouvement l'action publique et de requérir, s'il y a lieu, le juge d'instruction de procéder à une information.

Le maire ne reçoit pas seulement d'ailleurs les dénonciations et plaintes. Comme le procureur de la république lui-même dont il est l'auxiliaire, il peut être requis de rédiger celles qui lui sont faites. Mais, dans ce cas, elles doivent être signées à chaque feuillet par les dénonciateurs ou plaignants et par le maire. Si les dénonciateurs ou plaignants ne savaient ou ne voulaient pas signer, il en serait fait mention. Enfin, lorsque les dénonciateurs déclarent se porter partie civile, mention doit en être faite au procès-verbal. Ils peuvent aussi se faire délivrer à leurs frais copie de leur dénonciation. (Cod. inst. crim. art. 31, 66).

Les procès-verbaux, en matière de crimes et délits, se redigent sur papier libre et ne sont pas assujettis à l'enregistrement. Ils doivent être dressés, sans abréviation, surcharge, rature ou interligne, en présence

---

1° Parmi les crimes et délits contre la chose publique, la mendicité et le vagabondage. (Cod. pén. art. 275 à 278, 271, 272).

2° Parmi les crimes et délits contre les particuliers, le meurtre, l'assassinat, les coups et blessures volontaires, les injures et diffamations. (Cod. pén. art. 295, 296, 309, à 312, 471. Loi du 29 juillet 1881, art. 30 à 33).

3° Parmi les crimes et délits contre les propriétés, l'incendie, le vol et l'escroquerie. (Cod. pén. art. 95, 434 et suiv. 379 à 401, 405) ; les fraudes dans la vente des denrées alimentaires ou médicamenteuses (art. 423, 424) ; les infractions à la loi sur la chasse et à la loi sur la pêche (Tome III p. 408 et suiv.), et enfin les délits ruraux, c'est-à-dire les destructions et mutilations d'arbres appartenant à autrui, les dévastations de récoltes, etc.

du prévenu et des témoins et signés à chaque feuillet par le maire et par ces derniers. Si l'un d'eux refusait de signer ou déclarait ne le savoir, mention en serait faite. Les témoins sont entendus séparément et en l'absence du prévenu. Il leur est donné lecture de leur déposition avant de recevoir leur signature.

Les recherches et constatations doivent être faites autant que possible secrètement pour ne pas éveiller la défiance des coupables. Les maires et autres officiers de police judiciaire ont d'ailleurs le droit de requérir directement la force publique dans l'exercice de leurs fonctions. (Inst. crim. art. 25) et ils pourraient arrêter et conduire devant le procureur de la république, sous l'inculpation d'un délit flagrant prévu par la loi pénale, ceux qui s'opposeraient à leurs investigations. (Cod. pén. art. 209).

Mais, en dehors des cas de flagrant délit et autres cas assimilés, le maire ne pourrait procéder ni à l'arrestation du prévenu, ni à des perquisitions domiciliaires, ni à la saisie des pièces à conviction, car ces mesures d'instruction, comportant une atteinte à la liberté et à la propriété individuelles ne peuvent être ordonnées que par le juge, à moins que le délit n'éclate en quelque sorte aux yeux et que son auteur ne soit pour ainsi dire pris sur le fait.

II. *Des crimes et délits flagrants.*

Lorsque le prévenu est ainsi surpris en flagrant délit ou poursuivi, soit par la clameur publique, soit dans les cas assimilés au flagrant délit, ce n'est pas seulement au reste, pourvu que l'infraction emporte peine afflictive ou infamante, le maire et les autres officiers de police judiciaire qui peuvent faire arrêter le prévenu. Tout dépositaire de la force publique, toute personne même est tenue de le saisir et de le conduire devant le procureur de la république sans qu'il soit besoin de mandat d'amener délivré par le juge. (Inst. crim., art. 106).

Si le maire fait arrêter le prévenu, il doit l'interroger sur-le-champ et le relâcher lorsque des présomptions suffisantes de culpabilité ne s'élèvent pas contre lui. Dans le cas contraire, il le fera conduire à pied par la gendarmerie à la maison d'arrêt de l'arrondissement où il sera mis à la disposition du procureur de la république. Au surplus les prévenus peuvent toujours se faire transporter en voiture à leurs frais sous l'escorte de la gendarmerie.

Arrivé devant le procureur de la république, l'inculpé doit être interrogé dans les vingt-quatre heures. Il peut être mis ensuite en arrestation par un mandat de dépôt ou d'arrêt délivré par le juge. Dans

certains cas, la mise en liberté provisoire est de droit quelques jours après la mise en arrestation. Dans les autres, elle peut seulement être accordée par le juge avec ou sans caution.

En cas de flagrant délit, s'il s'agit d'un fait de nature à entraîner soit une peine afflictive ou infamante, soit une peine correctionnelle, le maire peut encore procéder, mais dans le domicile du prévenu seulement, à des visites domiciliaires, opérer la saisie des pièces à conviction, ordonner des expertises (1).

Les perquisitions domiciliaires ne peuvent être faites que pendant le jour, c'est-à-dire entre six heures du matin et six heures du soir du 1er octobre au 31 mars, et entre quatre heures du matin et neuf heures du soir du 1er avril au 30 septembre. (Cod. proc. art. 1037).

Au besoin, le maire se fera accompagner d'une ou deux personnes présumées capables par leur art ou profession d'apprécier la nature et les circonstances du crime ou délit.

S'il s'agit de coups, blessures ou contusions, il les fera constater par un officier de santé, un docteur en médecine ou chirurgie. (Inst. crim. art. 53, 54.)

Ceux, au reste, qui refuseraient ou négligeraient de faire le service ou de prêter le secours dont ils auraient été requis en cas de flagrant délit, clameur publique, ou d'exécution judiciaire, seraient passibles, aux termes de l'article 475-12 du Code pénal, d'une amende de six francs à dix francs inclusivement.

SECTION III.

DU ROLE DU MAIRE A L'ÉGARD DES CONTRAVENTIONS.

Les contraventions sont des infractions qui ne sont atteintes que par des peines de simple police. Elles sont pour la plupart énumérées dans les articles 471 à 484 du Code pénal.

Les maires recherchent dans chaque commune les contraventions de police, même celles qui sont sous la surveillance spéciale des gardes forestiers et champêtres, à l'égard desquels ils ont concurrence et même prévention (2).

(1) Tome III, p. 422 et suiv.
(2) Tome III p. 412. et suiv.

Ils reçoivent les rapports, dénonciations et plaintes relatifs à ces infractions et peuvent être requis de les rédiger.

Ils consignent dans les procès-verbaux (1) qu'ils rédigent à cet effet la nature et les circonstances, le temps et le lieu de celles qui ont été commises, les preuves ou indices à la charge de ceux qui en sont présumés coupables.

La mention, dans le procès-verbal, de la nature et des circonstances de la contravention, du temps et du lieu où elle a été commise, n'est pas, au reste, une formalité substantielle, dont l'omission emporte nullité. (Cassat. 24 janvier 1861.) Mais il convient que cet acte contienne en outre les noms, domiciles et professions des plaignants et des témoins, ainsi que les noms, domiciles et professions de ceux qui sont civilement responsables de la contravention.

Les procès-verbaux, dénonciations et plaintes, toutes les pièces et renseignements relatifs à des contraventions de simple police doivent être transmis à celui qui remplit le ministère public près le tribunal de police, dans les trois jours au plus tard, y compris celui où l'infraction a été reconnue. Ce délai toutefois n'est pas de rigueur. (Inst. crim., art. 11 et 15. Cassat., 23 nov. 1860). Mais tous les rapports et procès-verbaux de contraventions doivent être visés pour timbre et enregistrés en débet dans un délai de quatre jours. (Loi du 22 frim. an VII, art. 70 § 1).

En ce qui concerne les contraventions, les maires peuvent encore être appelés à remplir les fonctions du ministère public devant le tribunal de simple police du canton, conformément à l'article 144 du Code d'instruction criminelle modifié par une loi du 27 janvier 1873.

CHAPITRE XV.

DES ADJOINTS OFFICIERS DE POLICE JUDICIAIRE.

Les adjoints ne sont, en principe, que les auxiliaires du maire, ses délégués et ses suppléants. Mais, en ce qui concerne l'exercice de la police judiciaire, ils peuvent agir concurremment avec lui à titre d'auxiliaires du procureur de la république et d'officiers de police

(1) Tome III, p. 411 et 412.

judiciaire, en vertu de pouvoirs qu'ils tiennent directement de la loi, et sans qu'ils aient à cet effet besoin d'aucune délégation volontaire ou légale (1).

De même, les adjoints peuvent encore être désignés par le procureur général pour remplir les fonctions du ministère public près le tribunal de simple police. (Inst. crim., art. 144.)

CHAPITRE XVI.

DES COMMISSAIRES DE POLICE ET DES AGENTS DE POLICE.

Les maires et adjoints sont aidés dans l'administration municipale et dans l'accomplissement de leurs devoirs par différents agents communaux parmi lesquels figurent les commissaires de police, les agents de police, et les gardes champêtres qui tous participent dans une mesure plus ou moins large à l'exercice de la police judiciaire. Occupons-nous d'abord successivement des commissaires de police et des agents de police.

I. *Des commissaires de police.*

Les commissaires de police participent à la fois à la police administrative et à la police judiciaire. Ils sont, dans l'exercice de la première, les auxiliaires et les subordonnés des préfets pour la police générale et ceux des maires pour la police municipale. Dans l'exercice de la seconde, ils recherchent les contraventions, les délits et les crimes, sous l'autorité du procureur général et sous celle du procureur de la république dont ils sont les auxiliaires.

Comme agents de la police administrative, ils assurent l'exécution des mesures prescrites par les lois, les règlements et les arrêtés, mais ils ne peuvent eux-mêmes prendre aucun arrêté. Officiers de police judiciaire, ils dressent des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve contraire.

Dans les communes où il y a un commissaire de police c'est à lui spécialement qu'il appartient de rechercher les crimes, les délits et les

(1) Tome III, p. 412.

contraventions. Le maire ou, au défaut de celui-ci, l'adjoint de maire n'est appelé à procéder à cette recherche qu'en cas d'empêchement du commissaire. (Inst. crim., art. 14.)

Il a été toutefois décidé par la Cour de Cassation, que dans les lieux mêmes où des commissaires de police sont établis, les maires et adjoints sont compétents, conformément aux dispositions de la loi qui les charge spécialement de la police municipale et rurale, pour procéder de leur chef à la constatation des contraventions de police. (Cassat., 6 septembre 1838, 15 décembre 1838.)

II. *Des agents de police.*

Aux termes de la loi du 5 avril 1884, art. 103, les agents de police nommés par le maire doivent être agréés par le sous-préfet et par le préfet. Ils peuvent être suspendus par le maire, mais le préfet seul peut les révoquer.

Au reste, comme ils n'ont pas reçu de la loi une délégation spéciale à l'effet de constater les infractions, leurs rapports et procès-verbaux ne valent qu'à titre de simples renseignements et ils ne peuvent servir de base à une condamnation que si les faits ne sont pas contestés. (Cassat., 7 décembre 1872.)

Les agents de police ne sont donc pas, à proprement parler, des officiers de police judiciaire.



CHAPITRE XVII.

DES GARDES CHAMPÊTRES.



SECTION I.

DU ROLE ET DE L'ÉTABLISSEMENT DES GARDES CHAMPÊTRES.

I. *De l'origine des gardes champêtres.*

Les gardes champêtres sont spécialement chargés de veiller à la conservation des propriétés rurales et de rechercher les délits et contraventions qui peuvent y porter atteinte. On les appelait autrefois mes-

siers ou blaviers, messeliers, bangards, quelquefois même gardes champêtres. Après avoir été souvent nommés par les juges seigneuriaux, ils durent être, dans tous les cas, à partir de 1709, élus par les habitants. Il n'y avait d'ailleurs dans cette élection des messiers par les habitants qu'une ancienne coutume dont la trace se retrouve dans plusieurs chartes du treizième siècle. Nommé par les habitants, le messier prêtait serment entre les mains du juge local. Responsable des dégâts, il pouvait saisir, mais sans les maltraiter, les bestiaux en contravention et les garder jusqu'au paiement de l'amende qui était acquise au seigneur. Ses fonctions étaient annales ou triennales, quelquefois même, elles cessaient après la récolte. Son salaire lui était fourni par des cotisations payées par les habitants, et il jouissait parfois en outre de l'exemption de la corvée royale pendant sa charge et de quelques autres indemnités.

Les gardes champêtres qui succédèrent aux messiers de l'ancien régime ont été institués par la loi sur la police rurale des 28 septembre et 6 octobre 1791 « pour assurer les propriétés et conserver les récoltes. »

II. *De l'obligation pour la commune d'avoir un garde champêtre.*

La loi du 20 messidor an III imposait à toute commune l'obligation d'avoir un garde champêtre. Mais, comme cette obligation était excessive pour les communes pauvres, l'administration supérieure ne la leur appliquait pas rigoureusement. Aussi l'article 102 de la nouvelle loi municipale l'a-t-elle supprimée. Cette loi rend ainsi l'établissement des gardes champêtres facultatif pour toutes les communes comme il l'était avant la loi du 20 messidor an III sous l'empire de la loi des 28 septembre 6 octobre 1791 (tit. VII.) Dès lors, chaque commune est actuellement libre soit de n'avoir aucun garde champêtre, soit d'en avoir un ou plusieurs. Mais, d'après l'esprit, sinon d'après le texte de la nouvelle loi municipale, plusieurs communes ne peuvent s'associer pour entretenir un seul garde champêtre. La chambre des députés avait admis cette faculté. Le sénat n'a pas cru devoir la maintenir, par le motif que le service d'un garde unique pour deux communes ou un plus grand nombre serait fait le plus souvent d'une manière incomplète dans chacune d'elles et que les maires pourraient ne pas se mettre d'accord sur les questions de nomination ou de suspension. (Circul. minist. du 15 mai 1884.)

III. *Du traitement du garde champêtre.*

Tant que l'emploi de garde champêtre n'a pas été supprimé, le traitement affecté à cet emploi a pour la commune le caractère d'une dépense obligatoire, qui peut être inscrite d'office au budget par le préfet. Les gardes champêtres reçoivent en outre quelquefois des gratifications et primes lorsqu'ils constatent, en dehors de leurs fonctions relatives à la police rurale, certaines infractions que des lois spéciales ont également placées dans leurs attributions. Tels sont les délits de chasse ou de pêche, les contraventions de grande voirie, celles qui sont relatives à la circulation des boissons, aux lois de douanes, etc.

IV. *De la nomination et de la surveillance des gardes champêtres.*

Le législateur de 1884 ne s'est pas contenté de laisser une entière liberté aux communes en ce qui touche l'établissement des gardes champêtres. Il a rendu au maire la nomination de ces agents que la loi du 18 juillet 1837 (art. 13) lui conférait déjà et qui lui avait été enlevée par le décret-loi du 27 mars 1852. Aux termes de la loi des 28 septembre et 6 octobre 1791 qui est toujours en vigueur dans celles de ses dispositions qui n'ont été ni modifiées, ni abrogées par des lois postérieures, les gardes champêtres doivent être âgés d'au moins vingt-cinq ans.

L'article 102 de la nouvelle loi municipale ne subordonne pas d'ailleurs la nomination du maire à l'approbation du préfet comme faisait la loi de 1837 ; il exige seulement que les gardes champêtres soient agréés et commissionnés par le sous-préfet ou par le préfet dans l'arrondissement chef-lieu. Lorsque le préfet ou le sous-préfet n'a pas fait connaître son agrément dans le mois qui suit le jour où il lui a été demandé, il est censé le donner.

Les gardes champêtres étant officiers de police judiciaire doivent être assermentés. Ils prêtent, avant d'entrer en fonctions, devant le juge de paix le serment professionnel. Ils peuvent être suspendus par le maire pendant un mois. Le préfet a seul le droit de les révoquer. Quant au procureur de la république sous la surveillance duquel ils sont aussi placés, ce magistrat peut seulement provoquer contre eux une mesure disciplinaire auprès du maire ou du préfet. Les juges de paix ne peuvent de leur côté que signaler au procureur de la république les actes

répréhensibles de ces agents et les tribunaux n'ont pas le droit de censurer leurs actes ou de les condamner aux dépens de leurs procès-verbaux.

Aux termes du décret du 11 juin 1806, les gardes champêtres peuvent être mis en réquisition par les officiers et les sous-officiers de gendarmerie, soit pour seconder ces agents dans l'exécution des ordres qu'ils ont reçus, soit pour le maintien de la police et de la tranquillité publique. (art. 3.)

Ils doivent en conséquence se présenter à l'officier ou au sous-officier de gendarmerie du canton dans les huit jours de leur prestation de serment. Cet officier ou sous-officier inscrit leur nom, leur âge, leur domicile, sur un registre à ce destiné.

Agents de la force publique et officiers de police judiciaire, les gardes champêtres sont à ce double titre placés sous la surveillance des commandants de brigades de gendarmerie. Les officiers, sous-officiers et brigadiers de gendarmerie s'assurent dans leurs tournées si les gardes champêtres remplissent bien les fonctions dont ils sont chargés; ils donnent connaissance aux préfets ou sous-préfets de ce qu'ils ont appris sur la moralité et le zèle de chacun d'eux. (Décret du 1er mars 1854, art. 624, 625.)

SECTION II.

DES ATTRIBUTIONS DES GARDES CHAMPÊTRES.

Les gardes champêtres (1) réunissent le double caractère d'officiers de police judiciaire et d'agents de la force publique et encore bien que les perquisitions domiciliaires, la saisie des pièces à conviction et l'arrestation des prévenus rentrent exclusivement, en dehors du cas de flagrant délit, dans les attributions du juge d'instruction, ils peuvent néanmoins procéder eux-mêmes à des actes de cette nature, dans certains cas et sous certaines conditions déterminées.

A l'inverse, ils sont, en principe, sans qualité pour dresser procès-verbal des infractions étrangères à la propriété rurale et forestière, et, s'ils étaient témoins d'un fait délictueux qu'ils n'ont pas mission de constater, ils devraient seulement le porter à la connaissance du maire par un rapport oral ou écrit. Tels seraient notamment les crimes et délits commis dans l'intérieur des agglomérations ou dans l'enceinte d'une maison habitée, alors même que cette maison se trouverait située

(1) Tom III, p. 414.

en pleine campagne. Ce qu'il faut, au reste, considérer comme propriétés rurales ce ne sont pas seulement les champs et les récoltes, mais aussi tout ce qui sert à l'agriculture comme les instruments aratoires, les engrais, etc.

D'autre part, aux termes du décret du 11 juin 1806 sur les rapports des gardes champêtres avec la gendarmerie, les gardes champêtres sont tenus d'informer les maires et ceux-ci les officiers de gendarmerie de tout ce qu'ils découvrent de contraire à l'ordre et à la tranquillité publique ; ils doivent leur donner avis de tous les délits qui auraient été commis dans leurs territoires respectifs, et les prévenir lorsqu'il s'établit dans leurs communes des individus étrangers à la localité. (art. 5).

SECTION III.

DES PROCÈS-VERBAUX DES GARDES CHAMPÊTRES.

I. *De la rédaction, de l'affirmation, de l'enregistrement et de la transmission des procès-verbaux.*

Dans les cas où les gardes champêtres négligent de faire les rapports des délits ruraux dans les vingt-quatre heures, ils sont, suivant l'article 7 de la section VII de la loi des 28 septembre et 6 octobre 1791, responsables des dommages. Mais il faut, d'aprés le texte même de la loi, pour que leur responsabilité soit ainsi engagée, qu'au défaut de constatation se joigne un fait de négligence.

Les actes par lesquels les gardes champêtres constatent l'existence et les circonstances des délits et contraventions qu'ils ont mission de rechercher s'appellent des *procès-verbaux* (1). La loi n'a défini nulle part la forme de ces actes, mais ils doivent être, en principe, écrits, datés et signés de la main même du garde champêtre. Toutefois, on admet qu'ils peuvent être rédigés par l'officier public devant lequel ils sont affirmés, pourvu qu'ils soient au moins signés par le garde champêtre qui les affirme.

L'affirmation c'est la déclaration faite par l'auteur du procès-verbal, devant un officier public, que son rapport est sincère et véritable. Elle doit être faite sous la foi du serment. Mais la jurisprudence qui l'exige reconnaît en même temps que le serment est implicitement compris et sous-entendu dans le mot *affirmer*.

Les gardes champêtres sont tenus d'affirmer leurs procès-verbaux

(1) Tom. III, p. 411.

dans les vingt-quatre heures. Cette affirmation doit être faite devant le juge de paix ou ses suppléants. Mais, en cas d'absence ou d'empêchement de ces magistrats et dans les communes où ils ne résident pas, elle peut également avoir lieu devant le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal faisant fonctions de maire.

L'officier qui reçoit l'affirmation doit la constater dans un acte dressé, ou tout au moins signé par lui et par celui qui l'a faite, à la suite du procès-verbal. Il doit en donner lecture à l'affirmant ainsi que du procès-verbal. L'approbation du maire au bas d'un procès-verbal ne saurait suppléer et remplacer l'affirmation. Au reste, si l'affirmation des procès-verbaux dressés par les gardes champêtres doit ainsi intervenir dans les vingt-quatre heures de leur rédaction, aucun délai n'est fixé pour cette rédaction. Un procès-verbal rédigé plusieurs jours après la reconnaissance du fait n'en serait donc pas moins valable. (Cassat., 17 mai 1861).

Toutefois et par exception, les délits de chasse doivent être affirmés dans les vingt-quatre heures de la constatation.

Les énonciations que doit contenir le procès-verbal ainsi rédigé sont relatives à la qualité et à la compétence de l'officier qui le rédige, aux faits constitutifs du délit, à la description des objets saisis s'il y en a et à la désignation, aussi exacte que possible, des délinquants. Les délinquants ont le droit de signer les réponses qu'ils ont faites au garde champêtre, celui-ci doit par conséquent, s'ils le demandent, leur indiquer le jour où il rédigera son procès-verbal, mais il n'est pas tenu de leur en donner lecture.

Les ratures, interlignes et renvois doivent être approuvés expressément et paraphés sous peine d'être considérés comme nuls et non avenus. (Inst. crim. art. 78. Cassat. 4 janv. 1821, 23 juillet 1825).

Les gardes champêtres peuvent remettre leurs procès-verbaux au maire qui les transmet lui-même par la poste au fonctionnaire chargé de poursuivre la répression des infractions qui y sont constatées. Ils pourraient aussi les transmettre eux-mêmes directement à ce fonctionnaire.

Au reste, avant d'être ainsi transmis à l'autorité compétente, les procès-verbaux doivent être visés pour timbre et enregistrés en débet au bureau d'enregistrement le plus voisin. Toutefois, cette formalité n'est qu'une formalité extrinsèque dont l'omission n'entraînerait pas la nullité du procès-verbal, à moins qu'il ne s'agisse d'intérêts privés ou que la loi ne l'ait dit expressément (Cassat., 20 avril et 20 novembre 1865).

Les procès-verbaux non enregistrés dans les délais légaux sont ainsi nuls en matière de pêche fluviale (Loi du 15 avril 1829, art. 17); en

matière forestière (Cod. forest. art. 170); en matière de police du roulage (Loi du 30 mai 1851, art. 19 et 11). En ces matières le délai dans lequel la formalité de l'enregistrement des procès-verbaux doit être accomplie est de rigueur.

Il n'en est pas de même, au contraire, du délai de deux, trois ou quatre jours dans lequel les procès verbaux doivent êtres remis, d'après la loi, à l'autorité investie de l'action publique. Une remise tardive ne ferait pas obstacle à la poursuite et à la répression. (Instruct. crim., art. 20, 15. Loi du 22 frimaire an VII, art. 20. Loi du 30 mai 1851. Cassat. 23 nov. 1860).

II. *De la foi due aux procès-verbaux, de la responsabilité pénale et des privilèges des gardes champêtres.*

Les procès-verbaux dressés par les gardes champêtres en vertu de la délégation spéciale qu'ils ont reçue de la loi pour constater certaines infractions, font foi jusqu'à preuve contraire. Pour détruire les allégations qui y sont contenues, il n'est pas nécessaire de recourir à l'inscription de faux. Mais elles ne peuvent être combattues que par des preuves résultant soit d'écrits, soit de témoignages reçus en justice. De simples présomptions seraient insuffisantes à cet effet, ni les dénégations du prévenu, ni le serment qui lui serait déféré à l'audience, ni les notions personnelles que le juge pourrait avoir ne seraient capables de détruire la foi qui leur est due.

La sincérité des affirmations du garde champêtre est d'ailleurs garantie par la peine rigoureuse des travaux forcés à perpétuité qui frappe le faux dont cet officier pourrait se rendre coupable, soit en altérant des écritures, soit en dénaturant frauduleusement les faits dans les actes de son ministère. En outre, les crimes et délits qu'il commettrait dans l'exercice de ses fonctions seraient passibles d'une aggravation de peine considérable. Mais, comme tous les officiers de police judiciaire et en vertu des articles 479 et suivants du Code d'instruction criminelle, il ne pourrait être poursuivi, pour ces crimes et délits, que suivant certaines formes particulières. La Cour d'appel serait seule compétente pour connaître en premier et dernier ressort des délits correctionnels qui lui seraient ainsi imputés comme ayant été par lui commis dans l'exercice de ses fonctions. D'autre part, les gardes champêtres sont énergiquement protégés dans l'accomplissement de leur mission par les peines qui punissent les outrages ou voies de fait dont ils pourraient être l'objet.

SECTION IV.

DES INFRACTIONS QUI SONT DE LA COMPÉTENCE DES GARDES CHAMPÊTRES.

C'est spécialement pour rechercher et constater les délits ruraux que les gardes champêtres ont été institués. On appelle délits ruraux les dommages faits aux champs, fruits et récoltes. Parmi ces délits, il en est qui entraînent des peines correctionnelles, d'autres ne constituent que des contraventions punies d'une peine de simple police. Les uns sont prévus et réprimés par le Code pénal lui-même, les autres sont encore sous l'empire de la loi sur la police rurale des 28 septembre 6 octobre 1791.

En dehors de celles de leurs fonctions qui sont relatives à la police rurale, les gardes champêtres sont encore chargés non seulement de rechercher, chacun dans le territoire pour lequel il est assermenté, les contraventions aux réglements et arrêtés de police municipale, mais encore de dresser des procés-verbaux pour les constater. C'est la disposition formelle de l'article 102 de la nouvelle loi municipale qui l'a d'ailleurs empruntée à la loi du 24 juillet 1867, art. 20. Il en résulte que les gardes champêtres sont compétents notamment pour dresser procés-verbal des infractions aux réglements de police municipale relatifs aux cabarets (1) que ces réglements aient été pris par l'autorité municipale ou, au lieu et place de celle-ci, par l'autorité préfectorale. Mais, à l'inverse, ils seraient sans qualité pour constater les infractions ou contraventions aux lois de police.

La loi du 23 janvier 1873 sur l'ivresse publique confère expressément aux gardes champêtres le pouvoir de rechercher et constater concurremment avec les autres officiers de police judiciaire les infractions à cette loi. (art. 13).

Il en est de même de la loi du 3 mai 1844 sur la police de la chasse (art. 22) (2) et de celle du 15 avril 1829 sur la pêche. (art. 36) (3).

Les contraventions aux lois et réglements de la grande voirie, à la loi sur la police du roulage et des messageries et à celle du 15 juillet

---

(1) Tome III, p. 89.

(2) Tome III, p. 136 et suiv.

(3) Tome III, p. 247.

1845 sur la police des chemins de fer (1) ont été également placées, par des dispositions formelles, dans la compétence des gardes champêtres.

Ces officiers peuvent enfin rechercher et constater les infractions aux lois sur la circulation des boissons (2), les douanes (3), le sel (4), le tabac (5), les poudres à feu (6), les cartes à jouer (7). Mais, en ce qui concerne les autres infractions à la régie des contributions indirectes, ils doivent seulement les porter à la connaissance des employés de cette administration et prêter à ceux-ci main-forte s'ils en sont requis.

CHAPITRE XVIII.

DES GARDES PARTICULIERS.

Tout propriétaire peut avoir un ou plusieurs gardes pour veiller à la conservation de ses propriétés. Mais le choix qu'il fait n'imprime pas à ses agents le caractère d'officiers de police judiciaire. Il faut que ceux-ci soient agréés par le préfet et qu'ils soient en outre admis à prêter serment, soit devant le juge de paix s'ils n'ont à surveiller que des propriétés rurales, soit, conformément à l'article 117 du Code forestier, devant le tribunal de première instance, s'ils sont préposés à des propriété forestières.

Les gardes particuliers doivent avoir au moins 25 ans.

Mandataires du propriétaire qui les a choisis, ils tiennent de lui leur commission et peuvent toujours être révoqués par lui, car le mandat est essentiellement révocable au gré du mandant. D'autre part, la commission qu'ils ont reçue prend nécessairement fin, comme le mandat lui-même, avec le décès de celui qui l'a donnée.

Au reste, s'il n'appartient qu'au ministère public de présenter au serment, après avoir vérifié qu'il réunit toutes les conditions requises,

(1) Tome III, p. 260.
(2) Tome III, p. 433.
(3) Tome III, p. 212 et suiv.
(4) Tome III, p. 419.
(5) Tome III, p. 171.
(6) Tome III, p. 173.
(7) Tome III, p. 172.

le garde commissionné par un propriétaire, avant une loi du 12 avril 1882, une fois que ce garde avait été agréé par l'administration, celle-ci ne pouvait plus lui retirer cet agrément et le révoquer. Mais, aux termes de l'article I[er] de cette loi récente, les préfets peuvent aujourd'hui, par décision motivée, le propriétaire et le garde entendus ou dûment appelés, rapporter les arrêtés qui ont agréé les gardes particuliers.

La demande tendant à faire agréer les gardes particuliers, ajoute l'article 2 de la même loi, sera déposée à la préfecture. Il en sera donné récépissé. Après l'expiration du délai d'un mois le propriétaire qui n'aura pas obtenu de réponse pourra se pourvoir devant le ministre.

Titre III.

De la responsabilité civile des communes.

CHAPITRE I.

HISTORIQUE.

I. *L'ancien droit.*

Toute société régulière qui a des pouvoirs organisés doit protection aux intérêts en vue desquels elle a été formée. Si cette protection faisait défaut, si ces intérêts étaient laissés sans défense au moment du péril, le devoir social serait violé et la communauté devrait être déclarée responsable de sa faute. C'est par application de ces principes que l'Ordonnance de Blois de 1579, article 196, enjoignait aux habitants des villages où des crimes étaient commis « de poursuivre en toute diligence les malfaiteurs, pour les appréhender et les constituer prisonniers, si faire se pouvait,... sous peine de grosses amendes applicables, moitié au gouvernement, moitié aux excédés ou leurs hommes. » De même, l'Ordonnance criminelle de 1670, titre XXI, proclamait la responsabilité générale de la communauté en cas de rébellion, violence ou autre crime.

II. *Le droit intermédiaire.*

Un décret de l'Assemblée Constituante du 23 février 1790 rendit la commune responsable : 1° du dommage qu'elle aurait pu empêcher dans le sein de son territoire ; 2° de celui qui serait causé dans la commune voisine à laquelle elle aurait refusé son assistance. C'était établir entre les différentes communautés d'habitants le devoir de l'assistance mutuelle.

Plus tard, trois jours avant la journée du 13 vendémiaire an IV, au moment où les sections de la commune de Paris se préparaient à marcher contre la Convention, cette assemblée décida par une loi du

10 vendémiaire an IV que chaque commune serait responsable des délits commis à force ouverte ou par violence sur son territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés, *ainsi que des dommages-intérêts auxquels ils donneraient lieu.* » (Titre IV, art. I).

Cette loi n'avait pas seulement d'ailleurs pour objet d'établir une responsabilité purement civile contre la généralité des habitants, ceux-ci devaient être aussi considérés comme responsables pénalement des délits dont il s'agit. Leur condamnation à des dommages-intérêts ne devait avoir que le caractère d'une condamnation accessoire à une poursuite pénale. (art. 2 et 3). Tous les habitants étaient réputés coupables, soit pour avoir commis l'attentat, soit pour l'avoir laissé commettre, et ils ne pouvaient échapper à cette présomption de culpabilité ou de quasi-complicité qu'à la charge d'établir que les rassemblements avaient été formés d'individus étrangers à la commune et que celle-ci avait pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de les prévenir et d'en faire connaître les auteurs. (art. 5). Il y aurait eu seulement lieu à recours de la part des habitants qui prétendaient être restés étrangers aux attroupements et à l'égard desquels il ne s'élevait aucune preuve de complicité ou participation, contre les auteurs et complices des délits. (art. 4.) Mais ce recours, il faut le reconnaître, serait resté le plus souvent illusoire.

Ainsi la loi de vendémiaire an IV ne se bornait pas à proclamer, conformément aux principes qui dominent la matière, la responsabilité de la commune pour les fautes de ses agents et préposés et dans le cas où les pouvoirs organisés dans son sein auraient failli à leur mission de protection et de conservation sociales. Elle allait beaucoup plus loin. Rendue pour une société révolutionnaire et anarchique où il n'y avait plus ni autorité ni gouvernement reconnus, elle chargeait les citoyens eux-mêmes de défendre l'ordre troublé et établissait entre eux, à cet effet, une sorte de solidarité civile et pénale incompatible avec le fonctionnement régulier d'un état civilisé.

CHAPITRE II.

LA LÉGISLATION ACTUELLE.

La nouvelle loi municipale tout en maintenant le principe de la responsabilité civile de la commune, en cas de crimes ou délits com-

mis sur son territoire par des attroupements armés ou non armés, a singulièrement atténué la rigueur de l'ancienne législation.

L'article 106 de cette loi déclare, à la vérité, les communes civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées. Mais cette disposition n'est qu'une application particulière des règles relatives à la responsabilité civile que formule le Code civil, et d'après lesquelles les commettants sont responsables du dommage causé par leurs préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés. (art. 1384) (1).

Le maire de toute commune est, en effet, chargé par ses attributions de police, du soin de prévenir les attroupements ou rassemblements qui peuvent se former sur le territoire de la commune, et, lorsque ces attroupements ou rassemblements ont lieu de mettre la force publique en mouvement pour les dissiper. S'il ne remplit pas ce devoir, il est donc naturel que la responsabilité de la commune soit engagée par la faute ou la négligence de son mandataire élu.

Mais la commune, aux termes de l'article 108, s'affranchira de cette responsabilité, si elle peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements et d'en faire connaître les auteurs. Il n'y a ainsi dans le fait de l'existence d'attroupements ou rassemblements armés sur le territoire d'une commune, qu'une présomption de faute à la charge de l'autorité municipale et cette présomption doit céder devant la preuve contraire.

D'autre part, d'après le même article 108 § 2, le principe de la responsabilité est inapplicable aux communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ou de la force armée. Telles sont notamment les villes de Paris et Lyon.

Enfin, il n'y a pas lieu non plus à responsabilité lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre. (art. 108 § 3) (2).

Les dommages-intérêts dont la commune est responsable sont répartis entre tous les habitants domiciliés dans la dite commune, en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes (art. 106).

Mais la commune déclarée responsable peut exercer son recours contre les auteurs et complices du désordre. (art. 109).

Au reste, si la responsabilité de la commune se trouve ainsi enga-

(1) Tome I p. 275.
(2) Sur les faits de guerre, tome III p. 373.

gée par un simple fait de négligence de son mandataire élu, à plus forte raison le serait-elle envers les particuliers qui auraient été victimes dans leurs personnes ou dans leurs biens et par un abus de pouvoirs de mesures vexatoires et spoliatrices prises indûment par l'autorité municipale dans l'exercice de ses fonctions.

De même, la responsabilité pécuniaire de la commune serait encore engagée à l'égard des habitants qui auraient subi quelques pertes ou encouru quelques dépenses dans l'intérêt général de la communauté et ces habitants pourraient recourir contre elle à l'effet de se faire indemniser de leurs pertes et dépenses par les actions qui naissent du quasi-contrat de gestion d'affaires.

A l'inverse et en principe, la commune n'aurait aucun recours contre les habitants en raison des secours qu'elle leur porte aux cas d'accidents et de fléaux calamiteux. La prestation de ces secours constitue, en effet, un devoir social et l'exécution d'une dette dont la communauté est tenue vis-à-vis des membres qui la composent. (Loi des 16-24 août 1790, titre XI, art. 3. Loi du 5 avril 1884, art. 97, 60).

LIVRE II.

LE DOMAINE COMMUNAL.

L'association communale constitue essentiellement une personne civile, ayant et ayant eu probablement de tous temps, des biens, des besoins et des ressources à elle propres. Les biens communaux sont de natures et de sources fort diverses, ils constituent ce qu'on appelle le domaine communal. Au reste, le domaine communal, comme le domaine de l'Etat ou domaine national, et aussi comme le domaine départemental, se divise en domaine public et en domaine privé. Occupons-nous d'abord du domaine public communal.

Titre I.

Du domaine public communal.

Les caractères constitutifs de la domanialité publique nous sont bien connus (1). Ces caractères, sur lesquels nous n'avons pas à revenir ici, sont ceux du domaine public communal qui comprend :

1° Les chemins vicinaux ;
2° Les chemins ruraux ;
3° Les rues et places ;
4° Les chemins de fer d'intérêt local communaux ;
5° Les canaux publics communaux;
6° Enfin, suivant une opinion qui a été quelquefois contestée, mais que la presque unanimité des auteurs ont adoptée et que la jurispru-

---

(1) Tome III p. 376 et suiv.

dence a consacrée, les églises et chapelles affectées, à quelque titre que ce soit, au service public du culte paroissial.

Nous avons déjà rencontré les chemins de fer communaux d'intérêt local et les canaux publics communaux. Nous n'ajouterons rien à ce que nous en avons dit précédemment et nous bornerons à traiter ici avec quelques développements : 1° des chemins vicinaux; 2° des chemins ruraux; 3° des rues et places ; 4° des édifices consacrés au service public du culte paroissial.

CHAPITRE I.

DES CHEMINS VICINAUX.

SECTION I.

DES DIFFÉRENTES CLASSES DE CHEMINS.

I. *Des chemins vicinaux.*

Les chemins, à la différence des routes qui sont nationales ou départementales, font toujours et dans tous les cas partie du domaine public communal. Ils se divisent d'ailleurs en chemins vicinaux et en chemins ruraux.

Les chemins vicinaux (du latin *vicus* bourg) relient les bourgs et villages. Destinés à mettre les communes en rapport entre elles et avec les grandes routes qui traversent le territoire, ils constituent des voies publiques d'intérêt principalement communal. On distingue du reste, des chemins vicinaux de grande, de moyenne et de petite communication. Il y a ainsi des chemins vicinaux ordinaires, des chemins vicinaux d'intérêt commun, et des chemins vicinaux de grande communication.

Les chemins vicinaux *ordinaires* vont simplement d'une commune à une autre. Jusqu'à la loi du 8 juin 1864, ces chemins étaient censés s'arrêter aux portes des bourgs et villages qu'ils mettaient en communication, mais, d'après l'article premier de cette loi, toute rue qui, dans les formes légales, est reconnue être le prolongement d'un chemin

vicinal, en fait partie intégrante et est soumise aux mêmes lois et réglements.

Les chemins vicinaux *de grande communication* traversent plusieurs communes et cantons, et présentent ainsi, en quelque sorte, un intérêt qui est à la fois communal et départemental. Ils se relient le plus souvent à des voies de communication plus considérables, à des routes départementales, nationales, aux chemins de fer.

Sans avoir une importance suffisante pour être réputés chemins de grande communication, les chemins vicinaux *d'intérêt commun* intéressent cependant plusieurs communes qu'ils traversent.

Des différences pratiques importantes que nous aurons à exposer plus loin séparent ces trois classes de chemins vicinaux. Elles offrent toutes néanmoins de nombreux caractères communs. C'est ainsi notamment que le sol d'un chemin vicinal, quelle qu'en soit l'espèce, appartient, dans tous les cas, à la commune traversée. Tous les chemins vicinaux font donc partie du domaine public communal et sont, à ce titre, inaliénables et imprescriptibles.

II. *Des chemins ruraux.*

Les chemins affectés à l'usage du public et appartenant aux communes, qui n'ont pas été classés parmi les chemins vicinaux, forment la catégorie des chemins ruraux. Dépendances du domaine public communal, ils sont, comme les chemins vicinaux, inaliénables et imprescriptibles. (Loi du 20 août 1881).

SECTION II.

DE LA LOI DU 21 MAI 1836 ET DU RÈGLEMENT MODÈLE SUR LES CHEMINS VICINAUX.

I. *La loi du 21 mai 1836.*

La loi fondamentale sur les chemins vicinaux est celle du 21 mai 1836, l'une des plus importantes et des plus utiles aux progrès de l'agriculture, du commerce et de l'industrie dont la France ait été dotée sous la monarchie de Juillet. Cette loi a abrogé les dispositions contraires des lois antérieures qui régissaient la matière, notamment celles de la loi du 28 juillet 1824 qui l'avait précédée. On lui doit le

développement rapide de la vicinalité qui signala sa mise à exécution et qui commença à donner aux habitants des campagnes les moyens de participer aux bienfaits des grandes voies de communication. C'est principalement grâce à l'introduction dans la loi nouvelle des innovations suivantes que ces heureux résultats ont été obtenus. Elle a : 1° créé les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun ; 2° des dépenses pour les chemins vicinaux qui auparavant n'étaient que facultatives, elle a fait des dépenses obligatoires à la charge des communes ; 3° elle a établi des ressources spéciales pour la confection et l'entretien de ces chemins ; 4° les règles de l'expropriation ont été simplifiées pour leur exécution ; 5° enfin, le service de la vicinalité a été complètement décentralisé et confié, dans chaque département, à un corps *d'agents voyers* nommés par le préfet et dont le traitement est fixé par le conseil général.

II. *Le règlement modèle.*

Dans l'année de la promulgation de la loi du 21 mai 1836, chaque préfet, aux termes de l'article 21 de cette loi, devait faire, pour en assurer l'exécution, un règlement qui après avoir été communiqué au conseil général, serait transmis, avec les observations de ce conseil, au ministre de l'intérieur, pour être approuvé et ainsi rendu exécutoire, s'il y avait lieu. Ce réglement devait fixer, pour chaque département, le maximum de la largeur des chemins vicinaux, déterminer tous les détails de leur exécution, et statuer en même temps sur tout ce qui est relatif « aux alignements, aux autorisations de construire le long des chemins, à l'écoulement des eaux, aux plantations, à l'élagage, aux fossés, à leur curage et à tous autres détails de surveillance et de conservation. »

De la comparaison des réglements locaux qui furent ainsi préparés par les préfets est résulté un *règlement modèle* que le ministre de l'intérieur envoya aux préfets et proposa à leur adoption, par une lettre du 21 juillet 1854, en leur recommandant d'en changer aussi peu que possible les dispositions et pour autant seulement que cette modification serait nécessitée par les besoins locaux.

A ce réglement modèle, une instruction générale du ministre de l'intérieur sur le service des chemins vicinaux en a substitué un autre qui codifie en 319 articles toutes les dispositions législatives et réglementaires relatives à la vicinalité. Quelques modifications ont été apportées à ce nouveau réglement par deux autres instructions du 23 décembre 1871 et du 10 janvier 1872. Il constitue aujourd'hui, pour

chaque département, *le règlement général sur les chemins vicinaux* et se divise en cinq titres de la manière suivante : titre I, assiette des chemins (art. 1 à 62) ; titre II, création et répartition des ressources (art. 62 à 129) ; titre III, exécution des travaux (art. 130 à 146) ; titre IV, comptabilité des chemins vicinaux (art. 147 à 272) ; titre V, conservation et police des chemins (art. 272 à 319).

A défaut de peines spéciales édictées par la loi, l'observation du règlement modèle est sanctionnée par les peines ordinaires qui frappent la violation des règlements administratifs, conformément à l'article 471 § 15 du Code pénal.

SECTION III.

DU CLASSEMENT DES CHEMINS VICINAUX.

I. *De la reconnaissance ou déclaration de vicinalité et des différents modes de classement des chemins vicinaux.*

Les chemins affectés à l'usage du public et appartenant aux communes ne sortent du droit ordinaire de chemins ruraux qu'en vertu d'un acte de l'autorité administrative portant *reconnaissance* ou *déclaration* de vicinalité et classement du chemin qui en est l'objet parmi les chemins vicinaux ordinaires, d'intérêt commun, ou de grande communication. Entre la déclaration et la reconnaissance, il y a cette différence que celle-ci suppose un fait déjà ancien, tandis que la déclaration peut porter sur un chemin récemment ouvert au public, même par un particulier.

Le classement des chemins vicinaux peut d'ailleurs s'opérer de plusieurs manières. Tantôt on se borne à appliquer une reconnaissance ou une déclaration de vicinalité à des chemins déjà existants, tantôt on ordonne en même temps le redressement ou l'élargissement de ces chemins, tantôt enfin la déclaration de vicinalité a pour objet un chemin nouveau à ouvrir à travers des propriétés particulières. Qu'il porte déclaration ou reconnaissance de vicinalité, fixation de la largeur du chemin, ou qu'il en ordonne l'ouverture ou le redressement, le classement d'un chemin vicinal doit, dans tous les cas, émaner du conseil général pour les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, ou de la commission départementale pour les chemins vicinaux ordinaires. (Loi du 19 août 1871, art. 44 et 86. Loi du 21 mai 1836, art. 15 et 16. Loi du 29 ventôse an XIII, art. 6).

II. *Des effets de la déclaration de vicinalité.*

Les effets de la déclaration de vicinalité sont du reste bien différents par rapport aux chemins déjà existants et par rapport aux chemins nouveaux.

Appliquée aux chemins déjà existants, elle met le public en possession de la largeur de la voie, dans les limites qu'elle détermine, nonobstant les prétentions des riverains se disant propriétaires de l'assiette de cette largeur. Le droit de ces riverains se résout en une indemnité qui est réglée à l'amiable, ou par le juge de paix du canton sur le rapport d'experts ; ces experts sont nommés, l'un par le sous-préfet, l'autre par le propriétaire, et en cas de désaccord entre eux, un tiers expert est nommé par le conseil de préfecture. (Loi du 21 mai 1836, art. 15. Loi du 10 août 1871, art. 86.)

La déclaration de vicinalité emporte ainsi dans ce cas une expropriation sommaire, sans paiement préalable d'indemnité.

Appliquée, au contraire, à des chemins nouveaux ou à des redressements de chemins existants, cette déclaration ne saurait dispenser de recourir, pour l'emprise des terrains nécessaires, à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Mais, en matière de chemins vicinaux, les formes ordinaires de l'expropriation ont été modifiées et simplifiées. (Loi du 21 mai 1836, art. 16. Loi du 8 juin 1864, art. 2. Loi du 10 août 1871, art. 44, 86.)

C'est ainsi notamment que la déclaration d'utilité publique résulte du simple classement du chemin, et que, d'autre part, il est procédé à la fixation de l'indemnité par un jury tout spécial. Les membres de ce jury sont au nombre de quatre seulement et on l'appelle pour cette raison, dans la pratique, *petit jury*, par opposition au *grand jury* de la loi du 3 mai 1841 qui comprend douze membres.

Du reste, dans tous les cas, soit qu'il s'agisse d'une simple déclaration de vicinalité, de l'élargissement, du redressement d'un chemin existant, ou de l'ouverture d'un nouveau chemin, un décret déclarant l'utilité publique des travaux est toujours nécessaire pour l'occupation des *terrains bâtis* et on doit en outre procéder à l'expropriation de ces terrains dans les formes ordinaires de l'expropriation en matière de chemins vicinaux. (Loi du 8 juin 1864.)

Il importe de remarquer que l'action en indemnité que des propriétaires pourraient avoir à exercer pour les terrains qui ont servi à la confection des chemins vicinaux serait prescrite, conformément à l'article 18 de la loi de 1836, par le court délai de deux ans.

III. *Du déclassement des chemins vicinaux et du droit de préemption des propriétaires riverains.*

Le déclassement d'un chemin précédemment déclaré vicinal est dans les attributions de la même autorité à laquelle appartient le droit de prononcer le classement. C'est donc au conseil général ou à la commission départementale qu'il appartient, suivant le cas, de prononcer le déclassement d'un chemin vicinal.

Lorsqu'un chemin est ainsi déclassé, il peut y avoir lieu soit de le conserver au public comme chemin rural, soit de le supprimer entièrement et de le rendre à l'agriculture.

En cas d'abandon total ou partiel, les propriétaires riverains de la partie qui cesse de servir de voie de communication ont un droit de préemption consacré par l'article 19 de la loi de 1836. Ils peuvent faire leur soumission de s'en rendre acquéreurs, et d'en payer la valeur. Celle-ci est fixée par des experts nommés dans les formes de l'article 15 précité.

SECTION IV.

DES DÉPENSES RELATIVES AUX CHEMINS VICINAUX.

I. *De la répartition des dépenses relatives aux chemins vicinaux entre les communes intéressées.*

En classant un chemin parmi les chemins vicinaux d'intérêt commun, le conseil général, sur l'avis des conseils municipaux, désigne les communes qui doivent concourir à sa construction, à son entretien, et fixe la proportion dans laquelle chacune d'elles y contribue. (Loi de 1836, art. 6. Loi du 10 août 1871, art. 46 § 7.)

Si une commune prétend qu'elle ne doit pas supporter seule la charge de la réparation d'un chemin situé sur son territoire, elle doit désigner au conseil général les communes qu'elle regarde comme devant concourir avec elle à ces travaux. Le conseil général fait alors délibérer les conseils municipaux de ces communes, sans être, bien entendu, tenu de suivre leur opinion ; il recueille les renseignements propres à éclairer sa décision, et statue par une décision motivée sur le degré d'intérêt de chacune des communes à l'entretien du chemin litigieux.

Le degré d'intérêt doit être exprimé, non par un chiffre absolu en francs, mais par un chiffre proportionnel, comme un dixième, un cinquième, afin que la même base puisse être appliquée tous les ans tant qu'il ne sera pas nécessaire d'y apporter des changements. (Circul. ministér. du 24 juin 1836.)

Le classement d'un chemin parmi les chemins vicinaux de grande communication donne lieu à des mesures identiques. Sur l'avis des conseils municipaux, des conseils d'arrondissement, et sur la proposition du préfet, le conseil général fixe la longueur du chemin et détermine annuellement la proportion dans laquelle chaque commune doit concourir à l'entretien de la ligne vicinale dont elle dépend ; il statue sur les offres faites par des particuliers, associations de particuliers ou de communes. (Loi du 21 mai 1836, art. 7. Loi du 10 août 1871, art. 46 § 7.)

II. *Des ressources communales affectées à la vicinalité.*

Les dépenses de construction, réparation et entretien des chemins vicinaux sont, en principe, à la charge des communes. En cas d'insuffisance de leurs ressources ordinaires, il y est pourvu par des centimes en addition au principal des quatre contributions directes et par des prestations en nature. Le conseil municipal peut voter l'une ou l'autre de ces ressources ou toutes les deux concurrement. (Loi de 1836 art. 2.)

Les dépenses pour les chemins vicinaux sont, d'ailleurs, obligatoires dans les limites fixées par la loi. (Loi du 5 avril 1884, art. 136 § 18.)

D'où il suit que si le conseil municipal ne les votait pas, elles pourraient être imposées d'office.

Le maximum des centimes additionnels que le conseil municipal peut voter pour les chemins vicinaux est légalement fixé à cinq.

Toutefois, le conseil municipal peut en outre voter *trois centimes extraordinaires* exclusivement affectés aux chemins vicinaux *ordinaires*. Mais ces trois centimes extraordinaires n'ont qu'un caractère facultatif, ils ne sauraient être imposés d'office aux communes par le préfet.

En outre, les communes dont les charges extraordinaires excèdent dix centimes peuvent opter entre une journée de prestation et les trois centimes extraordinaires autorisés pour les chemins vicinaux ordinaires. (Loi du 5 avril 1884, art. 141. Lois du 24 juillet 1867, du 11 juillet 1868.)

Les conseils municipaux ont le choix entre ces ressources diverses.

Suivant les besoins de la vicinalité, son degré d'avancement et les habitudes de la localité, ils peuvent voter, comme ils le jugent meilleur, ou les *centimes spéciaux* en addition aux quatre contributions directes, ou les *centimes extaordinaires*, ou l'une et l'autre ressource concurremment. Les centimes extraordinaires ajoutés aux centimes spéciaux peuvent être, s'il y a avantage, substitués à la prestation en nature. (Circul. du ministre de l'intérieur, 3 août 1867.)

Les propriétés de l'Etat productives de revenus contribuent aux dépenses des chemins vicinaux dans les mêmes proportions que les propriétés privées, et d'après un rôle spécial dressé par le préfet. (Loi du 21 mai 1836, art. 13).

Les bois et forêts de l'Etat acquittent les centimes additionnels ordinaires et extraordinaires affectés aux dépenses des communes dans la même proportion que les propriétés privées. (Loi du 5 avril 1884, art. 144).

SECTION V.

DES PRESTATIONS EN NATURE.

I. *Les prestations en nature et les corvées de l'ancien régime.*

Les prestations en nature qui peuvent être, encore aujourd'hui, exigées pour la construction et l'entretien des chemins vicinaux, en cas d insuffisance des revenus ordinaires de la commune, diffèrent notamment des anciennes corvées seigneuriales ou royales, en ce qu'elles ne portent plus atteinte à la liberté individuelle. Elles peuvent être, en effet, au choix du contribuable, payées en nature ou en argent, et c'est plutôt dans l'intérêt de ce dernier que la loi accorde la faculté de les acquitter en nature.

A la différence des anciennes corvées royales pour les routes, elles profitent en outre directement à ceux qui en sont tenus. Elles ne donnent plus lieu non plus à aucune des exemptions ou privilèges qui avaient rendu la corvée à la fois si onéreuse et si odieuse sous l'ancien régime.

II. *Le régime des prestations.*

A peu près abandonnées pendant les premières années de la Restauration, les prestations en nature, rétablies par la loi du 28 juillet 1824,

ont été portées au maximum de deux à trois journées de travail par la loi du 21 mai 1836.

Aux termes de l'article 3 de cette loi, « tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire, porté au rôle des contributions directes pourra être appelé à fournir chaque année une prestation de trois jours de travail : 1° pour sa personne, s'il est mâle, valide, âgé de dix-huit à soixante ans ; 2° quels que soient d'ailleurs son âge et sa condition, pour chaque individu mâle, valide, âgé de dix-huit à soixante ans, membre ou serviteur de la famille, et résidant dans la commune ; 3° pour chaque charrette ou voiture attelée, et pour chaque bête de somme, de trait ou de selle, au service de la famille ou de l'établissement. »

La loi exige l'inscription au rôle des contributions directes, afin d'exonérer les indigents. Celui qui habite dans l'année plusieurs communes différentes ne doit être d'ailleurs imposé à la prestation que dans celle de ses résidences où il a son principal établissement et où il séjourne le plus longtemps.

Les charrettes et voitures ne doivent être imposées que si elles sont *attelées*. Celles qui ne seraient jamais ou presque jamais employées, qui ne seraient qu'un meuble mis en réserve ne peuvent pas être imposées.

Une distinction analogue doit être faite pour les bêtes de somme, de trait ou de selle. Pour être imposables, il faut qu'elles servent au possesseur, ou pour son usage personnel, ou pour l'exploitation de son établissement, soit agricole, soit industriel. Si elles n'étaient qu'un objet de commerce, ou si elles étaient uniquement destinées à la consommation ou à la reproduction, elles ne pourraient donner ouverture à la prestation en nature. (Circul. du ministre de l'intérieur du 24 juin 1836).

Ne donnent pas lieu non plus à l'imposition de la prestation en nature les chevaux des agents du gouvernement tenus, par les règlements émanés de leur administration, de posséder un cheval pour l'accomplissement de leur service.

La prestation en nature est due pour les faits d'habitation ou de possession au 1er janvier. D'où il suit que le prestataire qui n'habitait plus la commune à cette époque, ou qui n'avait plus le même nombre de serviteurs, d'animaux ou de voitures et charrettes attelées, pourrait demander et obtenir sa décharge comme en matière de contributions directes, c'est-à-dire dans les trois mois de la publication des rôles, par une réclamation adressée sur papier libre et sans frais au conseil de préfecture et en appel au Conseil d'Etat. (1)

---

(1) Tome III p. 429.

Les contribuables assujettis à la prestation ont le choix entre le paiement en nature et le paiement en argent. Les rôles énoncent le nombre des journées dues et en outre le montant en argent de la cote d'après la valeur qui est attribuée annuellement, par le conseil général, sur la proposition des conseils d'arrondissements, à chaque espèce de journée.

L'option doit être faite dans les délais prescrits, autrement la prestation serait de droit exigible en argent. Ces délais n'ont point été déterminés par la loi, ils sont en général fixés par les préfets à un mois à partir de la publication du rôle. L'option a lieu devant le maire.

Les cotes exigibles en argent sont recouvrées comme en matière de contributions directes ; quant aux cotes que les contribuables ont déclaré vouloir acquitter en nature, leur recouvrement ou plutôt leur emploi rentre dans les attributions de l'autorité municipale.

Le taux des prestations non rachetées en argent et qui doivent être acquittées en nature, c'est-à-dire des journées de travail, ayant été préalablement fixé par le conseil général, ces prestations peuvent être converties en tâches à accomplir sur les chemins vicinaux d'après un tarif arrêté par le conseil municipal et qui détermine ce que valent en argent les travaux de différentes espèces qui se font sur les chemins. Pour la fixation de ce tarif, il suffira au conseil de rechercher ce qu'on paie, par exemple, pour faire ramasser, casser ou étendre un mètre cube de pierre, ou pour faire creuser un mètre courant de fossé d'une dimension donnée. Il examinera en outre ce que coûte le transport de ces matériaux à une distance donnée et, d'après ces bases, il déterminera ce que la commune pourra exiger des prestataires pour chaque journée de travail. (Loi de 1836, art. 4).

Un devis sommaire des réparations nécessaires aux chemins vicinaux de la commune est dressé chaque année par les soins du maire, et c'est d'après ce devis que sont réparties les journées de prestation qu'il a à employer.

Un avis signé portant réquisition de se trouver tel jour, à telle heure, sur tel chemin, pour y faire les travaux qui lui seront indiqués est remis à chaque contribuable, huit jours au moins avant l'ouverture des travaux. Faute par le contribuable d'obtempérer à cette réquisition, sa cote deviendrait de droit exigible en argent. Les avis sont remis sans frais par l'entremise du garde champêtre.

L'exécution des travaux de prestation doit avoir lieu sous la surveillance du maire ou d'un adjoint ou d'un conseiller municipal délégué à cet effet. Le garde champêtre doit être présent sur les travaux pour exécuter les ordres qu'il reçoit du fonctionnaire chargé de la surveillance.

A la fin de chaque journée, ce fonctionnaire émarge sur la liste gé-

nérale des prestataires, en regard du nom de chacun, le nombre de journées que celui-ci a acquittées ou fait acquitter pour son compte. Il en décharge l'avis ou la réquisition qui avait été envoyée au contribuable.

Tout emploi à d'autres travaux des fonds ou des prestations destinées à la réparation des chemins vicinaux, pourrait donner lieu, contre le fonctionnaire qui l'aurait ordonné, à une accusation en détournement de fonds communaux ou du moins à une action en réintégration des fonds illégalement employés.

Les époques auxquelles les prestations en nature doivent être faites, le mode de leur emploi ou de leur conversion en tâches sont déterminés par l'arrêté préfectoral qui doit être rendu, sous forme de règlement permanent, en vertu de l'article 21 de la loi de 1836, et qui statue en même temps sur tout ce qui est relatif à la confection des rôles, à la comptabilité, aux adjudications et à leur forme.

SECTION VI.

DES SUBVENTIONS QUE PEUVENT RECEVOIR LES CHEMINS VICINAUX.

Aux centimes additionnels communaux et aux prestations en nature peuvent venir s'ajouter pour la construction et l'entretien des chemins vicinaux : 1° des subventions accordées par le conseil général sur les fonds départementaux ; 2° des subventions de l'Etat ; 3° enfin des subventions spéciales imposées à ceux qui, pour les besoins d'une exploitation industrielle, dégradent les chemins dans une proportion beaucoup plus forte que les autres habitants de la commune.

I. *Des subventions départementales et des droits des conseils généraux sur les chemins vicinaux.*

Les dépenses de conservation et d'entretien des chemins vicinaux sont, en principe, à la charge des communes. Néanmoins, les chemins vicinaux de grande communication, et même, dans les cas extraordinaires, les autres chemins vicinaux, peuvent recevoir des subventions sur les fonds départementaux.

Il est pouvu à ces subventions au moyen des centimes facultatifs ordinaires du département, et de centimes spéciaux votés annuellement par le conseil général. Le maximum de ces centimes spéciaux est déterminé chaque année par la loi de finances. (Loi de 1836, art. 8, 12.)

La distribution des subventions est faite par le conseil général, en

ayant égard aux ressources, aux sacrifices, et aux besoins des communes. (Loi du 10 août 1871, art. 46 § 7.)

En raison des subventions qu'ils reçoivent sur les fonds départementaux, les chemins vicinaux de grande communication sont placés sous l'autorité du conseil général. (Loi de 1836, art. 9. Loi du 10 août 1871.

Tout en restant communaux, les travaux exécutés sur ces chemins sont donc sous l'action immédiate du conseil général qui décide comment ils doivent être faits, à quelle époque ils doivent être effectués, sur quels points ils seront entrepris et successivement portés. (Circul. minist. du 24 juin 1836).

C'est aussi aux conseils généraux qu'il appartient, en vertu de la loi du 10 août 1871, art. 46 § 7, de désigner les services (agents voyers ou ponts et chaussées) auxquels sera confiée l'exécution des travaux sur les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, ainsi que le mode d'exécution des travaux à la charge du département.

Les agents voyers sont nommés par le préfet. Leur traitement est fixé par le conseil général et prélevé sur les fonds affectés aux travaux.

II. *Des subventions de l'Etat.*

Pour hâter l'exécution et l'achèvement des chemins vicinaux, plusieurs subventions importantes ont été successivement accordées par l'Etat au communes, à partir de 1861, tant sous la forme d'avances que sous celle de secours, pour les chemins vicinaux d'intérêt commun et ensuite pour les chemins vicinaux ordinaires. Quelques-unes de ces subventions ont même été déclarées applicables aux trois classes de chemins et aux départements aussi bien qu'aux communes.

C'est au conseil général qu'il appartient de répartir, pour les chemins vicinaux de toute catégorie, les subventions qui sont ainsi accordées par l'Etat.

II. *Des subventions spéciales.*

Les exploitations agricoles sont censées payer leur dette à l'égard des chemins vicinaux par l'acquit de la prestation en nature. Mais toutes les fois qu'un chemin vicinal, entretenu à l'état de viabilité par une commune, se trouve dégradé par des exploitations de mines, de carrières, ou de toute entreprise industrielle appartenant à des particuliers, à des établissements publics, à l'Etat, il peut y avoir lieu d'imposer aux

entrepreneurs ou propriétaires des subventions spéciales, proportionnées à la dégradation. (Loi de 1836, art. 14.)

Ces subventions sont réglées annuellement par le conseil de préfecture, sur la demande du préfet, pour les chemins vicinaux de grande communication, et sur celle du maire pour les autres chemins.

Elles peuvent, au choix des redevables, être acquittées en argent ou en nature, mais elles doivent être exclusivement affectées à ceux des chemins qui y ont donné lieu.

La subvention spéciale peut aussi être déterminée par abonnement. Elle est, dans ce cas, réglée par le préfet en conseil de préfecture. (Même article.)

SECTION VII.

DES SERVITUDES DE VOIRIE EN MATIÈRE DE CHEMINS VICINAUX.

I. *Généralités.*

Les servitudes de voirie, en matière de chemins vicinaux, l'établissement et le curage de leurs fossés, l'écoulement des eaux, la plantation et l'élagage des arbres ou haies qui les bordent, l'alignement doivent être réglés, dans chaque département, par l'autorité préfectorale, en vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés par l'article 21 de la loi de 1836.

L'antique servitude d'occupation temporaire des terrains limitrophes et d'extraction des matériaux a été d'ailleurs formellement déclarée applicable aux travaux de chemins vicinaux par la loi de 1836, articles 17 et 18. L'action en indemnité serait prescrite par le laps de deux ans. Nous renvoyons pour de plus amples détails sur cette servitude aux deux articles précités, et à ce que nous en avons dit précédemment (1).

Occupons-nous spécialement de la servitude d'alignement.

II. *De l'alignement en matière de chemins vicinaux.*

En ce qui concerne les chemins vicinaux, c'est aux autorités administratives chargées d'en opérer le classement, c'est-à-dire au conseil général pour les chemins vicinaux de grande communication et d'inté-

(1) Tome III. p. 242.

rêt commun, et à la commission départementale pour les chemins vicinaux ordinaires qu'il appartient d'homologuer et de rendre exécutoires les plans généraux d'alignement. (Loi du 10 août 1871, art. 44, 86.)

Ces plans, lorsqu'ils s'appliquent à des chemins déjà existants, et qu'ils ont été régulièrement homologués et approuvés, transportent de plein droit, sous la réserve de l'indemnité due aux riverains, au sol de la voie publique les terrains non bâtis compris dans les limites qu'ils assignent à celle-ci. Quant aux terrains bâtis compris dans les mêmes limites, ils sont, en vertu des réglements que les préfets sont autorisés à prendre pour l'alignement des chemins vicinaux, et comme en matière de grande voirie frappés de la servitude de reculement. (Loi de 1836, art. 21.) (2).

Par l'effet des mêmes règlements, les riverains qui veulent construire ou planter le long des chemins vicinaux sont tenus de demander l'alignement à l'autorité compétente. Ils doivent de même, pour réparer un bâtiment situé le long des mêmes chemins, en demander l'autorisation, et cette autorisation pourrait leur être refusée, s'il s'agissait de faire des *réparations confortatives* à un mur sujet à reculement.

Faute par les propriétaires limitrophes d'obtempérer à ces obligations diverses, ils pourraient être poursuivis, pour contravention de voirie, devant le tribunal de simple police et condamnés à une amende de 1 à 5 francs par application de l'article 471-5° du Code pénal.

En cas d'usurpation sur la voie publique, ou de travaux confortatifs à un mur frappé d'alignement, le conseil de préfecture pourrait en outre ordonner la suppression des constructions ou réparations et le rétablissement des lieux dans leur état primitif. (Tribunal des Conflits, 21 mars 1850, Cons. d'Et. 21 avril 1854. Cassat., 23 fév. 1878, 14 février 1880. Loi du 9 ventôse an XIII, art. 8.) Suivant une jurisprudence administrative et judiciaire, aujourd'hui invariable, c'est, en effet, le conseil de préfecture, qui, conformément à la loi du 9 ventôse an XIII art. 8, est seul compétent pour résoudre la question d'anticipation et ordonner la restitution du terrain usurpé ou la destruction des travaux confortatifs. Il n'appartient toutefois qu'au tribunal de simple police d'appliquer, à la contravention reconnue par le conseil de préfecture, en cas d'usurpation sur la largeur d'un chemin public, la peine prononcée part l'art. 479-11° du Code pénal.

Une des conséquences de cette jurisprudence c'est que les procés-ver-

---

(1) Tome III. p. 244.

baux constatant des anticipations sur les chemins vicinaux doivent être envoyés, non pas au tribunal de police, mais au conseil de préfecture ; c'est du reste ce qui est prescrit aux maires par une circulaire ministérielle du 11 mai 1839.

Les règlements rendus par les préfets laissent, en général, au maire le droit de donner les alignement partiels ou individuels pour les chemins vicinaux ordinaires, sous la condition de l'approbation du sous-préfet.

Pour les chemins vicinaux d'intérêt commun ou de grande communication et leur traverse des villes, bourgs et villages, l'alignement est donné par le préfet. (Loi de 1836, art. 9.)

Toutefois, partout où il existe un plan régulièrement approuvé, le sous-préfet peut délivrer des alignements conformément à ce plan, après avoir pris l'avis du maire. (Loi du 4 mai 1864, art. 2. Loi du 5 avril 1884, art. 70-3°, 98-3°.)

SECTION VIII.

DES CONTRAVENTIONS DE VOIRIE VICINALE.

Les infractions aux règlements administratifs rendus par les préfets en exécution de l'article 21 de la loi de 1836 sont poursuivies devant les tribunaux de simple police et donnent lieu à l'application de l'amende édictée par l'article 471-5° du Code pénal, contre ceux qui négligent ou refusent d'exécuter les règlements ou arrêtés concernant la petite voirie.

En cas de dégradations ou détériorations commises sur les chemins vicinaux, ce serait la peine établie par l'article 479 n° 11 du même Code contre les dégradations aux chemins publics et les usurpations sur leur largeur qui devrait être prononcée. Mais, suivant la jurisprudence de la Cour de Cassation et une décision conforme du Tribunal des conflits du 17 mai 1873, au lieu de donner lieu, comme les usurpations ou anticipations, à une double poursuite devant le conseil de préfecture et le tribunal de police, les détériorations ou dégradations devraient être exclusivement soumises, tant pour la réparation du dommage que pour l'application de la peine, au tribunal de simple police, conformément à l'article précité du Code pénal qui seul les prévoit et les réprime.

Les agents voyers prêtent serment ; ils ont le droit de constater les contraventions et délits, et d'en dresser procès-verbal. (Loi du 21 mai 1836, art. 11.)

Les gardes champêtres sont également compétents pour constater

par des procès-verbaux les détériorations ou les usurpations des chemins vicinaux ou ruraux.

CHAPITRE II.

DES CHEMINS RURAUX.

SECTION I.

GÉNÉRALITÉS.

I. *Nature et caractères des chemins ruraux.*

Il importe de ne pas confondre les chemins ruraux proprement dits qu'on appelle aussi quelquefois chemins de traverse avec les chemins et sentiers d'exploitation.

Les *chemins ruraux* sont des voies publiques dont l'usage est commun à tous et qui appartiennent, en principe, à la commune. Les *chemins et sentiers d'exploitation* ne sont, au contraire, ouverts que pour l'utilité commune de plusieurs propriétaires, ils peuvent être interdits au public. Au lieu d'être la propriété de la commune, ils sont présumés, en l'absence de titre, appartenir aux propriétaires riverains, chacun en droit de soi ; l'usage seul en est commun à tous les intéressés. (Loi du 20 août 1881, art. 1 et 33).

Les chemins ruraux sont affectés à l'usage du public, ils conduisent à un abreuvoir, à une fontaine ou à tout autre lieu public d'un usage commun aux habitants. L'affectation à l'usage du public peut s'établir notamment par la destination du chemin, jointe, soit au fait d'une circulation générale et continue, soit à des actes réitérés de surveillance et de voirie de l'autorité municipale. (Même loi, art. 1 et 2).

Tout chemin affecté à l'usage du public est présumé, jusqu'à preuve contraire, appartenir à la commune sur le territoire de laquelle il est situé. (art. 3).

Les chemins appartenant aux communes et affectés à l'usage du public qui n'ont pas été régulièrement classés parmi les chemins vicinaux constituent des chemins ruraux.

II. *La loi du 20 août 1881 sur les chemins ruraux.*

Jusqu'à la loi du 20 août 1881 qui doit former l'un des titres du nouveau Code rural et qui est relative aux chemins ruraux, ces chemins se trouvaient dans une situation bien différente de celle des chemins vicinaux. Aucune des dispositions prises par la loi de 1836 pour favoriser et assurer la confection, la conservation et l'entretien de la voirie vicinale ne leur était applicable. Ils ne pouvaient pas être l'objet d'un plan général d'alignement. Par un argument tiré de ce que l'article 10 de la loi de 1836 n'accordait formellement le bénéfice de l'imprescriptibilité qu'aux chemins vicinaux, suivant une jurisprudence qu'avaient consacrée la Cour de Cassation, le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits, et contrairement à l'opinion de nombreux auteurs, ils n'étaient pas considérés comme imprescriptibles. Enfin, en cas d'insuffisance des ressources ordinaires de la commune, celle-ci ne pouvait point, en principe, leur affecter les ressources spéciales créées par la loi précitée du 21 mai 1836.

C'est pour effacer en grande partie ces différences, et combler une des plus regrettables lacunes de notre législation, que la loi du 20 août 1881 a été rendue. Cette loi s'est proposé de faciliter la conservation, l'entretien et même l'ouverture, le redressement ou l'élargissement des chemins ruraux, en les assimilant, aussi complètement que possible, sous le rapport des mesures administratives dont ils peuvent être l'objet aux chemins vicinaux.

Il y a lieu désormais, depuis la loi nouvelle, de distinguer deux classes de chemins ruraux : les chemins ruraux reconnus, et les chemins non reconnus. Ceux-ci restent dans leur condition première, ils sont prescriptibles. Les autres, au contraire, c'est-à-dire ceux qui ont été l'objet d'un arrêté de reconnaissance pris par la commission départementale sur la proposition du préfet et dans les formes déterminées par la loi, deviennent imprescriptibles. (Loi du 20 août 1881, art. 4, 6).

SECTION II.

DES CHEMINS RURAUX RECONNUS OU NON RECONNUS.

I. *Analogies entre le régime des chemins ruraux reconnus et celui des chemins vicinaux.*

Les travaux relatifs à la création et à l'entretien des chemins ruraux reconnus peuvent donner lieu, comme en matière de voirie vicinale, à

une expropriation pour cause d'utilité publique ainsi qu'à la servitude d'occupation temporaire des terrains limitrophes et d'extraction des matériaux, le tout conformément aux dispositions de la loi du 21 mai 1836, sous la réserve des différences que nous aurons bientôt à signaler. (Loi de 1881, art. 13, 14, 15).

Des ressources spéciales sont affectées à l'entretien des chemins ruraux reconnus. En cas d'insuffisance des ressources ordinaires de la commune, il peut y être pourvu à l'aide soit d'une journée de prestation, soit de centimes extraordinaires en addition au principal des quatre contributions directes. (Même loi, art. 10. Loi du 5 avril 1884, art. 141, 142 et 143).

A ces différents points de vue, l'assimilation est presque entière entre les chemins ruraux reconnus de la loi 1881 et les chemins vicinaux classés de la loi de 1836. Ces ressemblances toutefois ne sont pas les seules.

Les préfets sont chargés, par l'article 8 de la loi 1881, de faire, dans chaque département, pour les chemins ruraux reconnus, comme pour les chemins vicinaux, un réglement général qui doit être approuvé par le ministre de l'intérieur.

Les subventions spéciales en argent ou en nature qui peuvent être imposées, en vertu de la loi de 1836, à ceux qui dégradent, par des exploitations industrielles, les chemins vicinaux, ont été étendues par la loi de 1881, aux chemins ruraux reconnus. (Loi de 1881 art. 11. Loi de 1836, art. 14, 17).

Enfin, lorsqu'un arrêté portant reconnaissance, ouverture ou redressement d'un chemin rural a été rapporté, et que ce chemin cessant ainsi d'être affecté à l'usage du public la vente peut en être autorisée, les riverains ont un droit de préemption que consacre formellement l'article 17 de la loi de 1881.

II. *Différences qui séparent les deux régimes.*

Malgré l'intérêt qui s'attache au point de vue agricole, à l'existence et à l'entretien de bons chemins ruraux, on ne saurait cependant méconnaître qu'ils importent moins au développement de la richesse générale et ont un caractère d'utilité publique moins accusé que les chemins vicinaux. Aussi quelques-unes des dispositions qui avaient été introduites dans la loi de 1836 en faveur de la vicinalité n'ont-elles pas été reproduites dans la loi nouvelle. Ainsi :

1° L'arrêté portant reconnaissance d'un chemin rural n'emporte pas, à la différence de la déclaration de vicinalité, translation définitive au

sol de la voie publique des terrains compris par cet arrêté et le plan qui l'accompagne dans la largeur du chemin, il vaut seulement prise de possession des terrains au profit du domaine public de la commune et cette possession pourrait être contestée dans l'année de la notification. (Loi de 1881, art. 5).

2° Pour les chemins ruraux la déclaration d'utilité publique doit résulter d'un décret lorsqu'il y a lieu à expropriation non seulement pour les terrains bâtis ou clos de murs, mais aussi pour les cours et jardins attenant aux maisons et pour les terrains clos même seulement de haies vives. (Loi de 1881, art. 13. Loi de 1836, art. 16).

3° Les communes ne peuvent affecter aux chemins ruraux reconnus que l'une ou l'autre des ressources autorisées par l'article 10 précité de la loi de 1881.

4° C'est l'autorité municipale et non le préfet qui est chargée de la police et de la conservation de tous les chemins ruraux. (Loi de 1881, art. 9).

Les infractions aux arrêtés du maire tomberaient sous l'application de l'art. 471-5° du Code pénal. Elles seraient poursuivies devant le tribunal de simple police.

III. *Autres différences entre les chemins ruraux reconnus ou non reconnus et les chemins vicinaux.*

D'autres différences importantes séparent également les chemins ruraux, qu'ils soient ou non reconnus, des chemins vicinaux.

1° Les rues qui forment le prolongement d'un chemin rural ne font pas partie intégrante de ce chemin. (Loi du 8 juin 1864, art. 1).

2° Les contestations relatives à la propriété ou à la possession totale ou partielle des chemins ruraux sont de la compétence des tribunaux ordinaires. Elles doivent être jugées comme affaires sommaires et urgentes conformément à l'article 405 du Code de procédure civile. (Loi de 1881, art. 7, 18).

3° Les dégradations et les usurpations sur les chemins publics donnent lieu, quelle que soit la classe à laquelle ils appartiennent, à la peine édictée par l'article 479-11° du Code pénal. Mais, à l'égard des chemins ruraux reconnus ou non, en cas d'anticipation sur leur largeur, le tribunal de simple police, contrairement aux règles suivies en matière de chemins vicinaux, a une compétence à la fois civile et pénale : civile à l'effet d'ordonner la réintégration des terrains usurpés au sol de la voie publique et pénale à l'effet de condamner à l'amende.

Remarquons enfin qu'à l'égard des chemins ruraux légalement re-

connus, l'administration possède des pouvoirs qui ne lui appartiennent pas pour les chemins vicinaux. A défaut par les communes de pourvoir à leur exécution ou à leur entretien, les propriétaires intéressés à ces travaux peuvent être constitués, par le préfet, en associations syndicales conformément aux articles 19 et suivants de la loi de 1881.

SECTION III.

DES TRAVAUX RELATIFS AUX CHEMINS RURAUX RECONNUS.

Lorsque les travaux relatifs à un chemin rural régulièrement autorisé ou reconnu ne sont pas faits par la commune, le maire peut d'office, ou doit, sur la demande qui lui est faite par trois intéressés au moins, convoquer individuellement tous les intéressés et les inviter à se réunir pour l'exécution de ces travaux en association syndicale (Loi de 1881, art. 19).

Il faut, pour les travaux d'ouverture, de redressement, et d'élargissement d'ensemble, l'adhésion unanime de tous les intéressés. Mais, s'il s'agit seulement de mettre ou maintenir la voie en état de viabilité, d'amélioration et d'élargissement partiel, il suffit, pour la constitution d'un syndicat forcé, que le projet d'association réunisse en sa faveur la majorité en nombre et en intérêt que détermine l'art. 20 de la loi de 1881.

Les syndics de l'association sont élus en assemblée générale. (art. 24).

Ils déterminent le mode d'exécution des travaux, soit en nature, soit en taxe, et répartissent les charges entre les associés proportionnellement à leur intérêt. (art. 26).

Dans le cas où l'interruption ou le défaut d'entretien des travaux entrepris par une association pourrait avoir des conséquences nuisibles à l'intérêt public, le préfet, après mise en demeure, pourrait faire procéder d'office à l'exécution des travaux nécessaires pour obvier à ces conséquences. (art. 29-2e alinéa).

Toutes contestations relatives au défaut de convocation d'une partie intéressée, à l'absence ou au défaut d'intérêt des personnes appelées à l'association, ou au degré d'intérêt des associés, ainsi qu'à la répartition, à la perception et à l'accomplissement des taxes et prestations, à la nomination des syndics, à l'exécution des travaux et aux mesures ordonnées par le préfet en vertu du deuxième alinéa de l'art. 29 précité sont jugées par le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat.

Il est procédé à l'apurement des comptes selon les règles établies pour les comptes des receveurs municipaux. (art. 31).

Les arrêtés préfectoraux qui autorisent ou refusent d'autoriser les associations syndicales peuvent être déférés au ministre de l'intérieur. Il est statué par un décret rendu en Conseil d'Etat. (art. 30).

SECTION IV.

DES CHEMINS ET SENTIERS D'EXPLOITATION.

La loi du 10 août 1881 relative aux chemins ruraux s'occupe également dans une section spéciale des chemins et sentiers d'exploitation.

Tous les propriétaires dont ces chemins et sentiers desservent les héritages, dit l'article 34 de cette loi, sont tenus les uns envers les autres de contribuer, dans la proportion de leur intérêt, aux travaux nécessaires à leur entretien et à leur mise en état de viabilité.

Les chemins et sentiers d'exploitation ne peuvent être supprimés que du consentement de tous les propriétaires qui ont le droit de s'en servir. (art. 35).

Toutes les contestations relatives à la propriété et à la suppression de ces chemins et sentiers sont jugées par les tribunaux comme en matière sommaire. — Le juge de paix statue, sauf appel, s'il y a lieu, sur toutes les difficultés relatives aux travaux de viabilité et d'entretien. (art. 36).

Les intéressés peuvent toujours s'affranchir de toute contribution à ces travaux, en renonçant à leurs droits, soit d'usage, soit de propriété, sur les chemins d'exploitation. (art. 37).

CHAPITRE III.

DES RUES ET PLACES.

SECTION I.

DE LA DOMANIALITÉ DES RUES ET PLACES.

Les rues et places font, en principe, partie du domaine public communal. Il n'y a d'exception à cette règle qu'à l'égard de celles dont les

grandes routes nationales ou départementales empruntent le sol pour la traversée des villes, bourgs et villages. Mais tout ce qui, dans la largeur de ces rues et places, n'est pas absorbé par la route, continue à faire partie du domaine public municipal et reste soumis au régime de la voirie urbaine.

De même, les rues et places qui sont la continuation ou le prolongement des chemins vicinaux à travers les villes, bourgs et villages, tout en continuant d'appartenir aux communes, se trouvent soumises à toutes les règles de la vicinalité en ce qui concerne l'autorité du conseil général, celle de la commission départementale et du préfet, la surveillance des agents voyers et l'emploi des ressources propres aux chemins vicinaux.

Tous les accessoires des rues et places, colonnes, becs de gaz, fontaines, statues, arcs de triomphe, font comme elles partie du domaine public communal et sont assujettis aux règles de la voirie.

SECTION II.

DE L'ALIGNEMENT DES RUES ET PLACES.

I. *Du plan général d'alignement et des arrêtés de classement des rues et places.*

D'après la loi du 16 septembre 1807, dans toutes les localités réputées villes et les communes ayant une population agglomérée de 2.000 habitants et au-dessus, et même, d'après la nouvelle loi municipale, dans toutes les communes sans distinction, il doit y avoir un plan général d'alignement. Dressé par les soins du maire, soumis à une enquête dans les formes prescrites par l'ordonnance du 23 août 1835, ce plan est arrêté par le conseil municipal et rendu exécutoire par l'approbation du préfet. (Loi du 5 avril 1884, art. 68-7°).

Les préfets ne peuvent d'ailleurs que donner ou refuser leur approbation aux plans délibérés par les conseils municipaux sans avoir le droit de les modifier.

Bien que la confection du plan d'alignement soit une dépense obligatoire pour les communes (Loi de 1884, art. 136 § 14) un grand nombre d'entre elles cependant ne possèdent point encore de plans généraux. Les plans approuvés qui existent ont donc tantôt pour objet l'ensemble des rues et places de la commune, tantôt l'une ou plusieurs seulement de ces rues et places.

Le plan général ou partiel des alignements d'une commune peut

toujours être du reste modifié lorsque l'intérêt public l'exige, et le plan modifié produit nécessairement les mêmes effets que le plan primitif.

C'est à l'autorité chargée d'approuver les plans généraux d'alignement, c'est-à-dire au préfet, qu'il appartient de prendre des arrêtés portant classement d'une rue. A l'égard des rues nouvelles à ouvrir qui peuvent être comprises dans un plan général d'alignement ou dans un arrêté de classement, ni ce plan, ni cet arrêté ne sauraient dispenser, d'ailleurs, pour l'occupation des propriétés privées, des formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Mais, pour les rues déjà ouvertes qu'il s'agit simplement d'élargir ou de redresser, un plan d'alignement régulièrement approuvé ou un arrêté de classement produit plusieurs effets importants qu'il importe de signaler.

Il vaut, en quelque sorte, pour les travaux à exécuter déclaration d'utilité publique, et pour les terrains non bâtis nécessaires à ces travaux jugement d'expropriation. Ces terrains sont, comme nous l'avons vu, grevés de la servitude de ne pas bâtir, mais l'administration ne pourrait s'en mettre en possession qu'après le paiement préalable d'une indemnité fixée par le jury conformément à la loi du 3 mai 1841. Quant aux terrains bâtis qui sont compris dans les limites nouvelles assignées aux rues et places par le plan d'alignement ou l'arrêté de classement, ils sont frappés de la servitude de reculement dont les conséquences nous sont connues (1).

Il se pourrait, qu'au lieu de forcer à reculer, le plan d'alignement fût, au contraire, en avance sur la voie publique. Dans ce cas, le propriétaire riverain pourrait par une sorte de préemption, en vertu de l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807, demander l'acquisition du terrain libre entre lui et le nouveau tracé de la voie publique. L'administration aurait même le droit de le forcer indirectement à acquérir ce terrain et à bâtir sur le nouvel alignement, en requérant, en cas de refus de sa part, son expropriation.

II. *Des alignements individuels.*

Les anciens édits et règlements qui défendent de construire ou reconstruire en tout ou en partie, sans alignement ou autorisation, le long de la voie publique (2) ont été maintenus et déclarés applicables à la voi-

(1) Tom III, p. 245.
(2) Eod. loc.

rie urbaine par la loi des 19-22 juillet 1791, sur la police municipale, art. 29. En conséquence il est interdit de construire ou réparer un bâtiment sur une rue ou place sans en avoir préalablement obtenu l'autorisation et l'alignement.

En matière de voirie urbaine, pour les rues et places qui ne sont pas la continuation ou le prolongement d'une route ou d'un chemin vicinal, c'est au maire qu'il appartient de délivrer les alignements individuels. Mais alors même que le maire n'est pas compétent pour des alignements qui ne peuvent émaner que du préfet ou du sous-préfet, il doit toujours être appelé à donner préalablement son avis. (Loi du 5 avril 1884, art. 98-3°).

III. *Des réparations confortatives aux bâtiments sujets à reculement.*

C'est à l'autorité compétente pour la délivrance des alignements individuels que doit être demandée l'autorisation de faire des réparations aux bâtiments sujets à reculement. Cette autorisation est accordée ou refusée suivant que les réparations dont il s'agit présentent ou non un caractère confortatif. C'est ainsi, par exemple, qu'on peut être autorisé à réparer les étages supérieurs, quand le rez-de-chaussée et les fondations sont en bon état. Les réparations intérieures sont du reste permises dans tous les cas, car on n'aurait pas pu les interdire, sans violer, en quelque sorte, l'inviolabilité du domicile privé. Au reste, qu'il s'agisse d'un alignement ou d'une simple autorisation de bâtir, on peut toujours et dans tous les cas se pourvoir contre les actes du maire et en demander, par la voie gracieuse, la réformation au préfet d'abord, au ministre ensuite. Tout propriétaire possède, en effet, le droit d'élever sur son fonds des constructions, en bordure de la voie publique. Il est tenu de solliciter préalablement l'alignement individuel et l'autorisation de bâtir, mais l'administration est obligée de les lui accorder lorsque sa demande réunit d'ailleurs les conditions prévues par les lois et règlements.

L'alignement individuel délivré par le maire doit être donné conformément à un plan général ou partiel régulièrement approuvé, ou, à défaut de ce plan, aux limites actuelles de la rue. Il y aurait *excès de pouvoir* dans l'acte par lequel le maire refuserait de délivrer l'alignement qui lui est demandé en alléguant des projets de travaux. Il en serait de même, si, en l'absence d'un plan régulier, les lignes tracées dans l'alignement, forçaient le riverain à reculer ou à avancer sa construction au delà ou en deçà de l'ancienne limite séparative. Enfin, on

pourrait se pourvoir au contentieux, parce qu'il y aurait violation d'un droit acquis fondé sur un titre, contre l'alignement individuel qui s'écarterait du plan approuvé.

Le maire qui serait d'avis qu'il y a lieu d'élargir la rue, pourrait seulement provoquer la confection d'un plan général ou partiel d'alignement, ou demander que ce plan, s'il existe déjà, soit réformé.

IV. *De la répression des infractions aux règlements sur l'alignement.*

C'est, nous l'avons vu en ce qui concerne la grande voirie, devant le conseil de préfecture que les infractions aux règlements sur l'alignement doivent être poursuivies conformément à la loi du 18 pluviôse an VIII, art. 4 § 5. En matière de voirie urbaine, au contraire, à défaut d'un texte spécial, ces infractions sont du ressort de la juridiction ordinaire et de droit commun, c'est-à-dire du tribunal de simple police. Elles ne donnent plus lieu d'ailleurs, conformément à l'article 471-5° du Code pénal, qu'à une amende de 1 à 5 francs. Cette peine remplace aujourd'hui, à l'égard de la petite voirie, les peines rigoureuses qu'édictaient les anciens règlements et qui sont encore, en partie du moins, applicables à la grande voirie.

L'Edit de décembre 1607 qui est encore aujourd'hui fondamental relativement aux alignements et qui est toujours en vigueur dans celles de ses dispositions qui n'ont pas été formellement ou implicitement abrogées, ordonne qu'en dehors de l'amende prononcée contre les contrevenants « la besogne mal plantée sera abattue. » Appliquant cette disposition d'une manière beaucoup plus rigoureuse que le Conseil d'Etat dont nous avons exposé la jurisprudence pour la grande voirie, (1) la Cour de Cassation décide que le tribunal de police doit non seulement prononcer l'amende, mais encore ordonner la destruction de la besogne mal plantée, dans tous les cas, c'est-à-dire que les réparations soient ou non confortatives, que la construction empiète ou n'empiète pas sur l'alignement. Tel est du moins, en ce qui concerne les constructions élevées en retraite de l'alignement, la jurisprudence de la Cour souveraine dans son dernier état. (Cham. crim. 30 août 1855, 18 février 1860). Elle distinguait auparavant entre les simples réparations et les constructions et décidait, à l'égard de ces dernières, qu'il n'y avait lieu d'en ordonner la démolition que si

(1) Tome III p. 246.

elles avançaient sur les lignes tracées par l'alignement. (8 janvier 1847, 8 décembre 1849).

SECTION III.

DU PAVAGE DES RUES ET DE L'ÉTABLISSEMENT DES TROTTOIRS.

Parties intégrantes du domaine public communal, soumises à ce titre à la garde de l'autorité administrative à laquelle il appartient d'en déterminer les limites, les rues et places, avec leurs dépendances, sont en principe à la charge exclusive des communes. Toutefois, en cas d'insuffisance des ressources ordinaires de la commune, le pavage des rues peut être mis, en tout ou en partie, à la charge des riverains, s'il y a d'anciens usages leur imposant cette obligation.

Ces usages, lorsqu'ils existent, doivent être rigoureusement suivis. Ce sont eux qui déterminent l'étendue de la contribution à demander aux riverains. Ils sont ce qui reste d'un principe dont l'application tendait à se généraliser de plus en plus, dans l'ancien régime, et d'après lequel, le propriétaire riverain ou *bordier* était tenu d'entretenir la partie du chemin qui touchait à son héritage. (Avis du Conseil d'Etat du 25 mars 1807. C. d'Et. 13 décembre 1860, 9 janvier 1861).

Les frais d'établissement des trottoirs peuvent être également mis, en tout ou en partie, à la charge des riverains, soit en vertu d'anciens usages, soit conformément à la loi du 7 juin 1845 après une déclaration d'utilité publique.

Le recouvrement des taxes imposées aux propriétaires, tant pour le pavage des rues, que pour les trottoirs, s'opère comme en matière de contributions directes.

CHAPITRE IV.

DES ÉDIFICES CONSACRÉS AU SERVICE PUBLIC DU CULTE PAROISSIAL.

SECTION I.

DE LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE COMMUNALE DES ÉDIFICES CONSACRÉS AU SERVICE PUBLIC DU CULTE PAROISSIAL.

I. *Du caractère des édifices consacrés à un service public.*

Il y a controverse et les auteurs sont très divisés sur le point de savoir si les édifices consacrés à un service général, national, départemental ou communal et tels que les hôtels de ville, les hôtels des préfectures et les hôtels des ministères doivent être classés dans le domaine public ou dans le domaine privé de l'Etat, du département ou de la commune.

Ces édifices, disent les uns, sont consacrés à un service public ce qui doit être le caractère de la domanialité publique et cette domanialité entraîne nécessairement leur inaliénabilité et imprescriptibilité.

Les autres soutiennent, au contraire, que les édifices consacrés aux services publics, ne résistent pas, par leur nature même, à toute idée d'appropriation individuelle, qu'ils ne sont pas essentiellement livrés, à la différence des routes et chemins, à la jouissance de chaque habitant considéré individuellement et isolément, qu'ils appartiennent, au contraire, privativement, malgré leur affectation, à la commune, au département ou à l'Etat envisagés comme personnes morales.

Ils ajoutent que ces immeubles sont, quant à leur forme même, en tout semblables aux biens qui sont dans le commerce et que, fussent-ils aliénés, ils conserveraient, après comme avant leur aliénation, la même manière d'être, tandis qu'à l'inverse les routes et chemins ne peuvent être appropriés sous la forme qu'ils avaient dans le domaine public.

De ces différentes considérations, ils tirent la conclusion qu'à défaut d'un texte formel et exprès, qui range catégoriquement les édifices affectés à des services publics parmi les dépendances du domaine public et qui les déclare inaliénables et imprescriptibles, ces édifices,

à ne considérer que leur nature, doivent être nécessairement classés dans le domaine privé de l'Etat, du département ou de la commune. La jurisprudence, dont les décisions sont d'ailleurs rares, s'est prononcée en ce sens par un arrêt de la Cour de Paris du 18 février 1854.

II. *De l'inaliénabilité des églises dans l'ancien droit et le droit actuel.*

Malgré les divergences qui se sont ainsi produites relativement aux édifices ordinaires affectés à des services d'utilité générale, en ce qui concerne les églises et les autres édifices consacrés au service public du culte paroissial, la jurisprudence et les auteurs sont unanimes pour décider que ces édifices sont inaliénables et imprescriptibles et qu'ils doivent être classés dans le domaine public communal. Pour ce qui est des églises cathédrales et métropolitaines, elles font partie du domaine public national.

Les raisons de ce classement des églises cathédrales et métropolitaines dans le domaine public national et des églises paroissiales dans le domaine public communal se déduisent de l'article 75 de la loi organique des cultes du 18 germinal an X aux termes duquel, en exécution de l'article 12 du concordat du 16 messidor an IX (1), les édifices anciennement destinés au culte catholique qui se trouvaient alors dans les mains de la nation, ont dû être remis, à raison d'un édifice par cure et par succursale, à la disposition des évêques, par arrêté du préfet du département.

Remettre les églises aux évêques, c'était, dit-on, replacer ces édifices dans leur première condition. Or, dans l'ancien droit, encore bien que les églises ne fissent point partie du domaine de la couronne, elles étaient cependant reconnues comme inaliénables et imprescriptibles. Cette inaliénabilité particulière, elles la tenaient sans doute de ce qu'elles étaient considérées comme des choses sacrées (*res sacræ*) placées à ce titre hors du commerce, notre ancienne jurisprudence ayant adopté sur ce point les distinctions du droit romain.

D'après les lois romaines, toutes les choses se divisaient, en effet, essentiellement, au point de vue du droit, en choses de droit humain et en choses de droit divin. Les choses de droit divin (*res divini juris*)

(1) Cet article portait : « Toutes les églises métropolitaines, cathédrales, paroissiales et autres non aliénées nécessaires au culte, seront remises à la disposition des évêques. »

par opposition aux choses de droit humain (*res humani juris*) n'appartenaient et ne devaient jamais appartenir à une personne humaine, pas même à une communauté, à une personne morale. Parmi elles figuraient les *res sacræ*, c'est-à-dire, d'après Justinien, les choses qui avaient été consacrées à Dieu, *ritè et per pontifices*, et telles que les églises, les offrandes destinées au service de Dieu. Un particulier n'aurait pas pu de sa propre autorité faire une chose sacrée.

Les choses sacrées étant considérées comme appartenant à Dieu lui-même, il en résultait qu'elles étaient hors du commerce et ne pouvaient être, ni aliénées. ni hypothéquées. Justinien toutefois en permit l'aliénation, lorsqu'il s'agissait de meubles, pour racheter des captifs, et, peut-être aussi, pour nourrir des pauvres en cas de famine. (1)

Ces principes admis par notre ancien droit n'ont pas été reproduits dans nos lois modernes. C'est cependant sous leur influence que se sont en partie formées la jurisprudence et l'opinion des auteurs qui décident que les églises sont inaliénables et imprescriptibles et doivent être classées dans le domaine public. Aussi la légitimité de cette décision a-t-elle été quelquefois contestée. On a prétendu qu'on ne devait plus aujourd'hui attribuer aux églises le caractère d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité qui dérivait pour elles autrefois d'une distinction abrogée.

III. *Du droit des fabriques à la propriété des églises.*

L'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des églises que la jurisprudence a consacrées par ses décisions suppose en quelque sorte nécessairement le classement de ces édifices dans le domaine public national ou communal car les biens du domaine public sont seuls, en principe, aujourd'hui chez nous, inaliénables et imprescriptibles.

Des auteurs ont cependant revendiqué pour les fabriques la propriété des églises qui ont été mises par l'Etat, en 1801, à la disposition des évêques pour être rendues à leur destination première, conformément à l'article 12 du Concordat. Mais cette opinion, quelques raisons que l'on puisse invoquer en sa faveur, se trouve en opposition avec deux Avis du Conseil d'Etat qui ont force de lois en vertu du droit

---

(1) La violation des *res sacrœ* était sévèrement punie sous le nom de sacrilège et la peine pouvait aller jusqu'à la mort. Justinien décide même d'après des jurisconsultes plus anciens de la Rome païenne que, lorsqu'un édifice sacré vient à s'écrouler, le terrain sur lequel il était construit reste sacré.

d'interprétation législative qui appartenait à ce conseil, à l'époque où ils ont été émis.

L'un de ces avis du 3 nivôse an XIII porte en effet que « les presbytères et les églises ne peuvent cesser d'appartenir aux communes » et l'autre, du 2 pluviôse an XIII, décide que « les communes sont devenues propriétaires des églises et des presbytères. » Une loi du 11 prairial an III avait déjà donné aux communes, sinon la propriété qui appartenait alors à la nation, du moins le libre usage avec faculté de s'en servir pour l'usage du culte, des édifices non aliénés, déstinés originairement aux exercices du culte.

Aussi la jurisprudence administrative et civile et la plupart des auteurs attribuent-ils aujourd'hui aux communes la propriété des églises et chapelles affectées à l'exercice public du culte paroissial. Remarquons toutefois qu'il ne saurait être ici question pour les communes d'un véritable droit de propriété, car ni l'Etat, ni le département, ni la commune ne sont à proprement parler propriétaires des biens qui composent leur domaine public, puisque ces biens, livrés à l'usage et à la jouissance de tous, résistent par leur nature même à l'idée d'appropriation privative et exclusive qui caractérise, pour les personnes morales comme pour les particuliers, le droit de propriété.

SECTION II.

DES DÉPENSES RELATIVES A LA CONSERVATION DES ÉGLISES.

I. *Historique.*

Ce furent, à l'origine, les décimateurs et les titulaires des bénéfices curiaux qui durent pourvoir à l'entretien et à la réparation des églises. Un capitulaire de Charlemagne en témoigne (1). Mais plus tard les bénéficiers cherchèrent à faire retomber une partie de ce devoir sur les communautés d'habitants. Un concile de Rouen tenu en l'année 1335 limita l'obligation des gros décimateurs à payer seulement les réparations du chœur. La jurisprudence des tribunaux ecclésiastiques et civils varia d'ailleurs pendant longtemps sur les questions de propriété et d'entretien des églises jusqu'à ce qu'elle eût été définitivement fixée par l'ordonnance de 1695 qui précisa les obligations respectives

(1) Ut domus ecclesiarum et tegumenta, dit ce capitulaire, ab iis fiant emendata vel restaurata qui beneficia exinde habent.

des décimateurs et des habitants en mettant à la charge de ceux-ci la nef des églises, la clôture des cimetières, le logement des curés et en restreignant les obligations des premiers à la conservation du chœur.

On comprend, jusqu'à un certain point, que les habitants aient été ainsi appelés à contribuer à l'entretien des églises. L'église, au moyen âge, était, en effet, à la fois le centre de la paroisse et de la communauté. Elle fut souvent pour les vilains (1) pendant les désastres de la guerre de cent ans et les incursions des grandes compagnies un asile et un refuge. Il existe encore çà et là quelques églises jadis fortifiées dont les tours et les créneaux protégèrent plus d'une fois les habitants, leur mobilier et leurs biens contre les attaques de l'ennemi. Dans les temps moins troublés, la nef des églises servait encore d'abri aux assemblées communales, lorsque celles-ci ne pouvaient pas se tenir en plein air. Le clocher était aussi comme le beffroi de la communauté qui devait seule supporter dans tous les cas les dépenses de son entretien lorsqu'il s'élevait au-dessus de la nef ou se trouvait placé, comme il arrivait le plus souvent, devant cette partie de l'église, au-dessus ou à côté de la porte principale (2).

Ainsi, déjà dans l'ancien droit, plusieurs des dépenses qui intéressaient la conservation des églises étaient à la charge des habitants. Ces dépenses qui avaient été d'abord soumises, dans certains pays, aux délibérations de l'assemblée paroissiale, furent portées au siècle dernier devant l'assemblée communale. C'est surtout, en effet, au dix-huitième siècle que l'on distingue la paroisse de la communauté, les marguilliers du syndic, l'assemblée des paroissiens de celle des habitants. Bien loin cependant alors de songer à mettre l'entretien des églises à la charge des fabriques, on décide que cet entretien devra être dans tous les cas supporté par la communauté des habitants.

Aujourd'hui la commune est encore tenue de fournir l'église à la paroisse et la fabrique est seulement chargée de veiller à l'entretien et à la conservation de cet édifice, de pourvoir aux divers besoins du culte. (Décret du 30 décembre 1809, sur les fabriques, art. 1, 37, 92, 93, 94. Loi du 18 germinal an X, art. 76).

---

(1) Habitants des *villæ*, villages, villes ouvertes.

(2) Cette répartition des charges relatives à l'entretien des églises entre le clergé et les paroissiens explique comment, dans ceux de ces édifices qui remontent à l'ancien régime, le chœur et la nef sont souvent d'inégales grandeur et richesse. Cette disproportion tient à la diversité des ressources ou de la piété des décimateurs et des habitants.

II. *Des obligations respectives de la fabrique et de la commune à l'égard des grosses réparations.*

On distinguait, sous l'empire de la législation antérieure à la nouvelle loi municipale, les réparations des églises en grosses réparations et en réparations locatives (1), et on discutait la question de savoir si les grosses réparations ne devaient être supportées par la commune que dans le cas où la fabrique n'aurait pas trouvé dans les revenus qui lui sont assurés par le décret du 30 décembre 1809 des ressources suffisantes pour y pourvoir. La jurisprudence administrative s'était prononcée en ce sens. Mais, d'autre part, d'après le décret de 1809, art. 92, la commune était tenue de suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique, lorsque, par suite de cette insuffisance dûment justifiée par ses comptes et budget, celle-ci se trouvait hors d'état de faire face, soit aux grosses réparations de reconstruction, soit aux simples réparations locatives ou d'entretien, soit même aux diverses dépenses de l'exercice du culte.

Les ressources que les communes étaient ainsi tenues de fournir aux fabriques d'après le décret de 1809 dont la disposition était confirmée par la loi du 18 juillet 1837, article 20, n'ont pas été maintenues par la loi du 5 avril 1884 au nombre des dépenses obligatoires des communes. (art. 136 §§ 11 et 12). Ces ressources n'ont donc plus aujourd'hui pour la commune que le caractère d'une dépense facultative et il en est de même des dépenses d'entretien des églises qui restent désormais à la charge exclusive des fabriques. Ces établissements ne peuvent plus réclamer le concours financier des communes que pour les grosses réparations.

Au reste, les fabriques peuvent employer d'abord leurs revenus aux dépenses justifiées par les exigences du service du culte et l'entretien des édifices paroissiaux, l'excédant de leurs revenus disponibles doit seul être nécessairement appliqué aux grosses réparations. Ce qu'il faut d'ailleurs entendre par ressources disponibles des fabriques ce sont celles qui résultent de la différence entre l'ensemble de leurs ressources de toute nature et le total de leurs dépenses obligatoires. Le modèle de budget et de compte en vigueur pour les établissements ecclésiastiques distingue, en effet, leurs dépenses en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives et c'est le premier ordre de ces dépenses

(1) Sur les réparations locatives, voir : tom. II, p. 98.

qui doit seul entrer en ligne de compte lorsqu'il s'agit de déterminer leurs ressources disponibles.

S'il y avait désaccord entre la fabrique et la commune lorsque le concours financier de cette dernière est réclamé par la fabrique pour les grosses réparations, il serait statué par décret sur les propositions des ministres de l'intérieur et des cultes. (Loi du 5 avril 1884, art. 136 § 12, 2e alinéa).

III. *Des souscriptions ouvertes ou recueillies au nom des fabriques paroissiales pour les restaurations ou reconstructions d'églises.*

Suivant une décision du ministre de l'intérieur, insérée au Bulletin officiel de l'année 1868, n° 65, les sommes affectées aux travaux de restauration ou de reconstruction des églises doivent être centralisées dans la caisse de la commune ou dans celle de la fabrique suivant que le premier ou le second de ces établissements supporte la plus grande partie de la dépense. Or, comme la commune n'est tenue, ainsi que nous venons de le voir, de pourvoir aux grosses réparations des églises qu'à défaut de ressources de la part des fabriques, il en résulte nécessairement que le produit des souscriptions qui auraient été ouvertes ou recueillies exclusivement au nom des fabriques paroissiales, pour la restauration ou reconstruction des églises, appartiendrait à ces établissements et non aux communes.

C'est en vain qu'on invoquerait en sens contraire, ce principe que les églises sont la propriété des communes et que par suite les fonds destinés à les réparer ou restaurer et recueillis au moyen de souscriptions publiques constituent nécessairement des deniers communaux. La fabrique a capacité et qualité pour recevoir les offrandes ou les libéralités faites par les fidèles dans un intérêt paroissial. Dans le cas de souscriptions ouvertes ou recueillies par la fabrique, l'intention des donateurs ou souscripteurs de s'adresser à l'établissement religieux et non à l'établissement communal ne saurait être douteuse. La méconnaître ce serait s'exposer à voir la générosité des fidèles se ralentir et nuire ainsi à l'intérêt des communes et à celui de l'Etat, qui peuvent être appelés à pourvoir, le cas échéant, à la restauration et à la reconstruction des églises. (Avis du Conseil d'Etat du 16 mars 1868).

Au reste, dans le cas où une souscription serait ouverte ou recueillie conjointement par le maire et par le curé, au nom de la commune et de la fabrique, le produit de cette souscription devrait être considéré comme appartenant par moitié à chacun des deux établissements qui

l'auraient provoquée. (Décision précitée du ministère de l'intérieur, Bulletin officiel, 1868, n° 65).

Toutes les contestations relatives aux souscriptions ou engagements contractés pour l'exécution de travaux publics sont d'ailleurs, nous l'avons vu, de la compétence de l'autorité administrative (1).

SECTION III.

DE L'EXERCICE DES ACTIONS RELATIVES AUX ÉGLISES.

Obligée par le décret du 30 décembre 1809 de fournir à la paroisse une église, la commune est investie du droit d'exercer les actions relatives à cet édifice public communal et d'y défendre. Il en est de même des fabriques que le décret précité de 1809 et la loi du 18 germinal an X chargent de veiller à l'entretien et à la conservation des temples.

Le droit des fabriques s'étend même, suivant la jurisprudence civile, aux actions réelles qui concernent la propriété des églises, encore bien que ces édifices aient été quelquefois à tort considérés comme une propriété communale dont les fabriques n'auraient que l'usufruit. Les communes ne sont pas plus, en effet, propriétaires des églises que les fabriques n'en sont usufruitières. Dépendances du domaine public communal, les églises ne peuvent pas être, à proprement parler, pour qui que ce soit, l'objet d'un véritable droit de propriété. Elles sont seulement soumises à un droit de surveillance exercé dans l'intérêt public et à un pouvoir de conservation que la loi confie également à la commune et à la fabrique.

SECTION IV.

CONSÉQUENCES JURIDIQUES DE L'INALIÉNABILITÉ DES ÉGLISES.

Classées dans le domaine public communal, tant que dure leur affectation à l'exercice public du culte paroissial, les églises sont, à ce titre, inaliénables et imprescriptibles. La jurisprudence, en consacrant ce principe, en a tiré plusieurs conséquences. Elle décide notamment que l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité qui en dérive ne frappent pas seulement les parties intérieures de l'édifice, qu'elles s'étendent même à la partie extérieure de ses murs, qu'ainsi ni les chapelles, ni les bancs d'une église, ni ses murs, piliers ou contreforts extérieurs, ni

(1) Tom. III, p. 274.

rien de ce qui en fait partie intégrante ne peut être aliéné ou prescrit à quelque titre que ce soit.

On pourrait ainsi demander la démolition de toutes les constructions appuyées, même depuis plus de trente ans, le long des murs d'une église, si l'existence de ces constructions ne remontait pas à une époque où les parties extérieures des églises pouvaient être légitimement aliénées ou prescrites. Mais ce serait aller trop loin que de déclarer inaliénables et imprescriptibles des terrains situés en dehors des églises et qui « n'en seraient pas une dépendance nécessaire et indispensable à leur destination publique. » (Cassat. ch. civ. 7 nov. 1860).

Ce ne sont pas seulement d'ailleurs les églises elles-mêmes qui sont ainsi inaliénables et imprescriptibles, il en est de même de tout ce qui fait corps avec elles et des objets qui y sont placés à perpétuelle demeure. Si donc l'un de ces objets venait à être irrégulièrement aliéné sans l'intervention du conseil municipal, il pourrait être revendiqué contre tout tiers détenteur, sans que celui-ci puisse jamais invoquer la maxime « en fait de meubles possession vaut titre » puisqu'il s'agit de choses essentiellement imprescriptibles.

Toutefois, aux termes de l'article 72 du décret de 1809, tout donateur ou bienfaiteur d'une église peut obtenir dans cette église, sur l'avis du conseil de fabrique, approuvé par l'évêque et par le ministre des cultes, la propriété d'un banc ou d'une chapelle.

En outre, à la différence des églises et de leurs accessoires, les cimetières et les presbytères sont, en général, considérés comme aliénables et prescriptibles. Ils font partie, lorsqu'ils appartiennent à la commune, de son domaine privé.

Ce que nous avons dit des églises s'applique d'ailleurs également aux temples protestants. Ceux-ci sont, en effet, en principe, soumis aux mêmes règles que les églises catholiques.

Titre II.

Du domaine privé communal.

Le domaine privé communal se compose des meubles et immeubles, susceptibles de propriété privée, que la commune, personne morale, possède à titre de propriétaire. Les biens immeubles qui entrent pour la part la plus considérable dans la composition de ce domaine se divisent d'ailleurs, sous la dénomination générale de biens communaux, en biens communaux proprement dits, en biens patrimoniaux, et en biens affectés à des services publics.

Les *biens communaux proprement dits* sont ceux dont les habitants jouissent en nature, comme les pâturages où ils envoient leurs bestiaux, les bois dont les coupes leur sont distribuées.

Les *biens patrimoniaux*, au contraire, ne sont pas abandonnés à la jouissance directe des habitants ; ceux-ci n'en profitent qu'indirectement. Ils sont affermés, loués ou exploités par la commune personne morale dont ils constituent le patrimoine, comme ils le seraient par un particulier ; leurs revenus tombent dans la caisse communale, tandis que les fruits et produits des communaux proprement dits sont perçus en nature par les habitants. Tels sont les maisons, les fermes, les usines, prés et terres labourables que la commune afferme, tels sont aussi les bois dont elle vend les coupes.

Quant aux *biens communaux affectés à des services publics* ce sont des édifices et autres immeubles qui, malgré l'affectation qu'ils ont reçue, continuent à appartenir privativement à la commune personne morale : citons principalement les hôtels de ville et les maisons communes, les bâtiments consacrés aux tribunaux de justice de paix et de simple police, les hôpitaux et hospices, les maisons d'école, les presbytères et cimetières, etc....

Occupons-nous successivement des biens communaux proprement dits, des biens patrimoniaux et des biens communaux affectés à des services publics.

CHAPITRE I.

DES BIENS COMMUNAUX PROPREMENT DITS.

SECTION I.

NATURE ET CARACTÈRE DES COMMUNAUX PROPREMENT DITS.

Les biens communaux dont la jouissance en nature est abandonnée aux habitants ou communaux proprement dits consistent habituellement en terres vaines et vagues ou terrains incultes n'ayant jamais été mis en culture, en marais, pâturages, prairies, forêts et en droits d'usage dans les bois de l'Etat ou des particuliers.

Ces biens, malgré qu'ils soient soumis à la jouissance directe des habitants qui en perçoivent les fruits en nature, n'appartiennent pas cependant par indivis et à titre de copropriété à chacun d'eux. L'article 542 du Code civil les définit donc à tort, en reproduisant d'ailleurs la loi du 10 juin 1793, « ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis ».

C'est, en effet, à la commune personne morale et non aux individus qui la composent que les biens communaux appartiennent et la loi du 10 juin 1793 n'a pu en donner la définition qui lui a été si maladroitement empruntée par le Code que parce qu'elle n'admettait pas l'existence de la commune comme personne morale. L'Etat était la seule personne morale que la Convention reconnût, toutes les autres, les fondations charitables, les corporations savantes, les communes elles-mêmes avaient été abolies et supprimées. Par une conséquence forcée de ce système, les habitants devaient être considérés comme copropriétaires par indivis des communaux et autorisés à ce titre à se les partager par application de ce principe du droit civil que nul n'est tenu de rester dans l'indivision. Tel fut en effet, l'un des objets de la loi du 10 juin 1793 qui décida que le partage de la propriété des communaux aurait lieu par tête d'habitant domicilié de tout âge et de tout sexe, s'il était voté par le tiers des habitants de tout sexe, âgés de 21 ans. Mais le système de la loi de 1793 dont l'application avait été suspendue en l'an IV ne pouvait plus être celui des rédacteurs du Code civil. On ne s'explique donc pas qu'ils

aient cru pouvoir reproduire, sans la modifier, la définition que cette loi donnait des biens communaux.

D'après la législation communale actuelle, non seulement les habitants, considérés individuellement, ne sont pas copropriétaires par indivis des biens communaux dont la jouissance en nature leur est abandonnée, mais ils n'ont même pas sur ces biens, à proprement parler, ni véritable droit d'usufruit ou d'usage, ni droit réel, ni aucun démembrement de propriété. Leur jouissance ne s'exerce qu'à titre précaire vis-à-vis de la commune personne morale qui a seule la pleine et entière propriété des communaux, qui supporte seule, en principe, les impôts qui les grèvent (1), et qui figurerait seule, soit comme demanderesse, soit comme défenderesse, dans les procès en revendication dont ils pourraient être l'objet. Seule propriétaire des communaux, la commune personne morale en a seule aussi la libre disposition, elle peut les affermer, les vendre, et c'est au conseil municipal qui la représente qu'il appartient de régler par ses délibérations tout ce qui concerne leur administration et le mode de leur exploitation.

SECTION II.

ORIGINES ET HISTOIRE DES COMMUNAUX.

L'origine des communaux se perd dans la nuit des temps. Elle est aussi ancienne que celle des communautés villageoises elles-mêmes, car ce n'est souvent que par la possession et la jouissance de droits en commun que ces communautés se révèlent à nous dans l'histoire. Bien avant la conquête romaine, on rencontrait déjà des propriétés indivises dans les tribus, clans ou communautés des Gaulois ; les bois et les pâturages étaient ordinairement laissés en commun pour les besoins de la vie pastorale. Les biens communaux se rattachent ainsi quelquefois à l'état d'indivision et de propriété collective qui a précédé l'appropriation individuelle du sol.

D'autres fois, la propriété communale a sa source dans des concessions de terres faites, soit par les empereurs aux municipes romains, soit par les seigneurs féodaux aux communautés rurales ou urbaines du Moyen Age. Des textes empruntés aux auteurs latins et aux lois barbares témoignent en effet de l'existence de biens communaux dans les cités romaines et chez les peuples germains établis dans les Gaules (2).

(1) Voir à ce sujet la loi du 26 germinal an XI.

(2) Loi des Burgondes, tit. LXVII. Loi des Ripuaires LXXVI. Loi Salique XXIX.

On sait que, d'aprés les principes du droit international admis par les Romains, le territoire conquis appartenait, sous la république, au peuple qui en disposait de diverses manières. Les terres immenses qui devinrent ainsi, dans les provinces romaines, la propriété du peuple, passèrent sous l'Empire au chef de l'Etat, qui, dans l'impossibilité où il se trouvait de pourvoir lui-même directement à leur exploitation, se vit souvent dans la nécessité de les concéder aux cités et autres agglomérations d'habitants. Ce qu'avaient fait les empereurs romains, les rois francs qui leur succédèrent par l'effet de la conquête dans la possession des terres du domaine impérial, le firent à leur suite. Les seigneurs féodaux au profit desquels les rois Francs ne tardèrent pas à se dépouiller, par des chartes d'immunité, des richesses territoriales qu'ils avaient trouvées dans l'héritage des Césars romains n'agirent pas autrement et c'est ainsi qu'à l'origine des communaux se trouve souvent une concession seigneuriale ou royale. Si donc, comme on l'a dit, ces biens n'ont pu être ainsi concédés aux habitants des communautés qu'aprés avoir été usurpés sur leur propriétaire naturel et légitime, pour trouver l'origine de l'usurpation, si usurpation il y a, il faudra quelquefois remonter jusqu'à la conquête de la Gaule par les Romains.

La puissance seigneuriale, s'appuyant sur la loi du plus fort, n'a pas toujours craint d'ailleurs de s'approprier les biens communaux, et, à plusieurs reprises, la royauté dut intervenir pour assurer aux pauvres habitants des campagnes la conservation de ces biens. C'est ainsi que l'Edit de février 1554 déclara les communaux inaliénables. Prenant sous sa protection les habitants opprimés, l'Ordonnance de Blois fit poursuivre les seigneurs qui s'étaient « accommodés » par force ou par ruse des biens dont les communautés jouissaient. (art. 284). Henri IV autorisa de son côté les habitants à rentrer, moyennant remboursement, dans la propriété de leurs usages et de leurs *communes* que les charges des guerres les avaient forcés de vendre « à fort vil prix » et Louis XIII publia, lui aussi, plusieurs ordonnances dans le même but. (Ordonnances de mars 1600, de 1629, etc.)

Louis XIV prit enfin lui-même en main l'intérêt des communautés et il les réintégra par l'Edit d'avril 1667, inspiré par Colbert, dans leurs biens aliénés ou usurpés depuis 1620, en faisant défense formelle et expresse aux habitants de les aliéner à l'avenir, sous quelque cause et prétexte que ce fût. « Les *communes*, est-il dit dans le préambule de cet édit, avaient été données par forme d'usage pour demeurer inséparablement attachées aux habitants des lieux, pour donner moyen aux habitants de nourrir des bestiaux et de fertiliser leurs terres par les engrais.... » Elles ont été aliénées, et « les habitants,

privés des moyens de faire subsister leurs familles, ont été forcés d'abandonner leurs maisons....., les bestiaux ont péri, les terres sont demeurées incultes, les manufactures et le commerce en ont souffert, le public en a reçu des préjudices très considérables.....»

Telle était d'ailleurs la rigueur de l'inaliénabilité édictée par l'Edit d'avril 1667 que cette inaliénabilité emportait avec elle non seulement l'interdiction de vendre, mais même celle de bailler à ferme ou à louage. Aussi l' Ordonnance de 1669 sur les Eaux et Forêts dut-elle autoriser formellement les paroisses à affermer des portions de leurs communaux pour en consacrer le produit à des travaux d'utilité publique. Un Edit d'avril 1683 renouvela encore l'interdiction d'aliéner, et il n'y fut plus dérogé qu'en vertu d'ordonnances spéciales du roi.

La Révolution alla beaucoup plus loin que la Royauté et elle ne craignit pas de dépouiller les seigneurs de leur droit au profit des communes. C'est ainsi qu'il fut décidé par une loi du 28 août-14 septembre 1792 *relative au rétablissement des communes et des citoyens dans les propriétés et droits dont ils ont été dépouillés par l'effet de la puissance féodale* que les terres occupées actuellement par les seigneurs, mais qui avaient été jadis possédées exclusivement et à titre de propriétaire par les communes qui relevaient de ces seigneurs, tomberaient sous le coup d'une présomption légale d'usurpation par la puissance féodale. Cette présomption ne devait s'évanouir qu'en présence d'un acte authentique de légitime acquisition. Et si, dans le conflit des prétentions respectives entre les communes et les ex-seigneurs, il y avait concours de plusieurs titres « le plus favorable aux communes devait toujours être préféré sans avoir égard au plus ou au moins d'ancienneté de leur date, ni même à l'autorité de la chose jugée en faveur des ci-devant seigneurs. »

SECTION III.

DES TERRES VAINES ET VAGUES.

La plupart de nos anciennes coutumes attribuaient les terres vaines et vagues, celles qui n'avaient jamais été mises en culture, aux seigneurs dans la justice desquels elles étaient situées. Ceux-ci en avaient l'usage en commun avec les habitants, et on leur reconnaissait le droit de *triage*, c'est-à-dire la faculté de s'attribuer privativement la jouissance exclusive du tiers de ces biens, et le *cantonnement*, c'est-à-dire la faculté de transformer leur droit de jouissance en commun avec les habitants en un droit privatif et exclusif sur un canton déterminé.

Après l'abolition des droits seigneuriaux par la Constituante, la loi précitée du 28 août 1792 disposa au sujet de ces terres, qu'elles seraient toujours, au contraire, censées appartenir aux communes, lorsque les ci-devant seigneurs ne prouveraient pas leur propriété par titre ou par possession paisiblement continuée pendant quarante ans. La loi du 10 juin 1793, sur le mode de partage des communaux, décida même, sans distinguer entre les vacants et les autres biens, qu'il ne suffirait plus désormais aux anciens seigneurs de prouver une possession de quarante ans et elle exigea de leur part un titre légitime d'acquisition, non entaché de féodalité. En un mot, toutes les fois, d'après cette loi, que les droits du seigneur se trouvaient en conflit avec ceux des habitants, la possession du seigneur devait être réputée usurpation, à moins qu'elle ne s'appuyât sur un titre exempt de tout caractère féodal.

En transportant ainsi aux communes, à défaut d'un titre exprès, des biens que l'ancien régime avait au contraire attribués aux seigneurs, la Révolution s'inspirait de cette idée que les droits des habitants sur les communaux, c'est-à-dire sur les biens dont ils jouissaient en commun avec le seigneur, après leur avoir primitivement appartenu d'une manière privative et exclusive avaient été peu à peu absorbés par l'usurpation féodale. Les feudistes, à l'inverse, avaient autrefois soutenu avec succès, en s'appuyant sur la maxime *nulle terre sans seigneur*, qu'il ne fallait voir, en principe, dans les biens communaux que des libéralités seigneuriales. L'un et l'autre systèmes étaient trop absolus et il est aujourd'hui démontré qu'ils s'éloignaient également de la vérité. S'il est, en effet, des biens qui formaient déjà, avant l'établissement de la féodalité, le patrimoine des communes, il en est aussi d'autres qui furent incontestablement concédés, par la libéralité seigneuriale, à des populations affranchies. Il y avait donc dans l'attribution de la propriété des communaux aux communes ou aux seigneurs une question de fait qui devait être diversement résolue suivant les circonstances et les données de l'histoire, et non une question de principe, susceptible de recevoir dans tous les cas, à défaut d'un titre écrit, une solution uniforme. Quoi qu'on puisse penser d'ailleurs, de l'origine des droits seigneuriaux, et de la légitimité de cette origine, ces droits constituaient, à la fin de l'ancien régime, pour ceux à qui ils appartenaient, une véritable propriété, qui se trouvait consacrée par le temps, puisqu'ils l'avaient acquise, comme tout autre bien, sous la sauvegarde et la protection des lois.

SECTION IV.

DU PARTAGE DES COMMUNAUX.

I. *Du partage des communaux au XVIIIe siècle et pendant la période révolutionnaire.*

On a souvent réclamé, dans l'intérêt de la production agricole, la mise en valeur des terres vaines et vagues qui appartiennent aux communes et on a aussi parfois demandé, dans le même but, le partage des communaux entre les habitants. Sous l'influence des doctrines que les économistes avaient vulgarisées, ce partage prit faveur, au milieu du siècle dernier. Il paraissait le meilleur moyen pour porter au maximum, par l'action des efforts individuels, la production d'une masse considérable de biens et on entreprit alors d'une manière systématique dans toute l'Europe la destruction des communaux. Des édits, de nombreux arrêts du Conseil, des ordonnances d'intendants autorisèrent en France des partages dans un assez grand nombre de provinces, principalement dans le Nord et le Midi. Ces partages avaient, en général, lieu par feu ou ménage et non par tête.

Le mouvement qui portait les esprits vers le partage des communaux s'accrut encore pendant la période révolutionnaire. L'Assemblée législative, pour réaliser le vœu des économistes du dix-huitième siècle, et surtout pour rattacher par les liens puissants de la propriété les habitants des campagnes à la cause de la Révolution, ordonna en conséquence qu'à l'exception des bois qui furent toujours soumis à des règles particulières tous les terrains et usages communaux seraient immédiatement partagés, après la récolte, entre les citoyens de chaque commune. C'était sacrifier l'avenir au présent et appauvrir la communauté personne morale en faveur des individus. (14 août 1792).

Le partage qui était ainsi ordonné par l'Assemblée législative devait du reste avoir lieu par feu et non par tête, conformément aux anciens usages. Mais, par un décret fameux du 10 juin 1793, la Convention n'hésita pas à décider que le partage des biens communaux serait désormais gratuit et qu'il se ferait par *tête* d'habitant domicilié, de tout âge et de tout sexe, absent, ou présent. A la vérité, le partage qui d'après la loi de 1792 était obligatoire pour les habitants, cessait de l'être aux termes du nouveau décret et il devenait facultatif pour les ayants droit, mais il suffisait qu'il eût été voté par le tiers des habitants de tout sexe, âgés de 21 ans, pour qu'il fût résolu.

La loi de 1792 et celle de 1793 n'étaient d'ailleurs que le complé-

ment de celles par lesquelles la Révolution chercha à démocratiser la terre. Les grands domaines constituent, en effet, en quelque manière, l'élément aristocratique de la terre, ils correspondent à un ordre politique dans lequel l'aristocratie a sa place marquée, et c'est quelquefois autant par des considérations politiques que par des motifs d'ordre économique que se justifie leur conservation. Il était donc naturel que fidèle à ses principes et en haine de l'ancienne aristocratie la Révolution s'attachât à les faire disparaître. Elle oublia que la grande propriété peut aussi invoquer cet avantage qu'elle peut être cultivée à moins de frais et plus savamment que la petite propriété, qu'elle permet d'expérimenter des instruments perfectionnés, de nouveaux procédés de culture. Bientôt d'ailleurs, appelé au partage des communaux après l'avoir été au partage du domaine des nobles, le peuple entrevit comme possible la division de toutes les terres, et déjà le vœu du partage universel était formellement exprimé dans les clubs, lorsque la Convention épouvantée, par un décret du 18 mars 1793, porta la peine de mort contre quiconque proposerait la loi agraire.

D'autre part, après la réaction thermidorienne, à la tribune même de la Convention, le député Baraillon, du département de la Creuse, attaqua la loi du 10 juin 1793, qui ordonnait le partage des communaux, comme spoliatrice de la propriété privée et destructive de l'agriculture. « Cette loi, disait-il, dépouille de sa chose le vrai propriétaire pour la donner à celui qui n'y a aucun droit ; car un corps de domaine n'appartient pas mieux à celui qui l'achète que les landes communales qui en font partie. Elle ôte les pacages à ceux qui ont des bestiaux et leur enlève les moyens de les nourrir pour les donner à ceux qui n'en ont pas et ne peuvent pas en avoir. » Faisant droit à ces réclamations, la Convention chargea une commission de lui proposer la revision de la loi de 1793.

Plus tard, le 21 prairial an IV, le droit de poursuivre le partage des communaux et l'exécution des lois révolutionnaires furent suspendus. Enfin, une loi rendue sous le Consulat, la loi du 9 ventôse an XII, tout en maintenant les partages antérieurs, ordonna que les biens non partagés seraient remis aux communes. C'était consacrer implicitement pour l'avenir l'interdiction du partage des communaux, telle qu'elle résulte d'ailleurs de la nature même de ces biens qui appartiennent à la commune personne morale et non aux habitants considérés individuellement, et en tant que ce partage aurait eu pour objet la propriété même du fonds. L'aliénation des biens communaux continua à être permise, mais il fut interdit de les partager en pleine propriété entre les habitants ; il n'y eut plus désormais de possibles à leur égard que de simples partages provisionnels de fruits ou de jouis-

sance. Le mode de jouissance de ces biens dût en outre être maintenu tel qu'il existait antérieurement et il ne put plus être changé que sur la demande des conseils municipaux avec l'autorisation du gouvernement. (Décrets du 9 brumaire an XIII, du 4e jour complém. an XIII).

II. *Des partages provisionnels et de jouissance.*

L'interdiction du partage telle que l'ont édictée les lois et décrets de l'an XII et de l'an XIII a été maintenue jusqu'à ce jour. Aussi la loi municipale du 5 avril 1884 qui règle les attributions des conseils municipaux en ce qui concerne les biens communaux ne traite que de l'administration et de l'aliénation proprement dite de ces biens. Elle garde sur le partage le silence le plus absolu. Les biens communaux pourraient donc être aliénés sous les conditions déterminées par la loi, mais ils ne peuvent pas être partagés entre les habitants en pleine propriété. On ne peut, à leur égard, procéder qu'à des partages provisionnels de fruits ou de jouissance.

Ce sont les conseils municipaux qui président à ces partages. Ils règlent le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux autres que les bois et fixent en même temps les conditions à imposer aux parties prenantes.

Mais la répartition par lots, lorsque ce mode a été adopté, doit se faire par feu et non par tête. Moins démocratique que celui qui avait été prescrit en 1793, ce procédé a été cependant critiqué. En partant de cette idée que les landes communales sont une annexe nécessaire des exploitations agricoles, on lui a reproché de ne pas tenir suffisamment compte de la différence d'importance que peuvent avoir ces exploitations et les troupeaux qui y sont attachés.

Le conseil municipal qui règle le mode de jouissance des communaux et la répartition des pâturages et fruits communaux entre les habitants peut, du reste, ou laisser la totalité du communal à la jouissance commune et indivise des habitants, ou en partager entre eux la possession par lots déterminés, ou même changer plus complètement encore le mode d'exploitation de ce bien en l'affermant ou en le vendant pour le prix du bail ou de la vente être ensuite versé dans la caisse municipale.

SECTION V.

DE LA GRASSE PATURE ET DES TAXES DE PATURAGE.

Les bois et forêts et les droits d'usages dans les bois de l'Etat ou des particuliers qui appartiennent aux communes sont soumis à des règles particulières que nous exposerons plus loin. Nous n'avons donc à nous occuper ici que de certains biens communaux, terres vaines et vagues, landes, marais, pâturages et prairies, à l'égard desquels le droit des habitants consiste dans la faculté de jouir directement des fruits qui y naissent. Ce droit on l'appelle *droit de pâturage* et quelquefois aussi *grasse* ou *vive pâture.*

Il ne faut pas d'ailleurs confondre la grasse pâture qui s'exerce ainsi sur les biens de la commune et s'attaque aux fruits mêmes que ces biens produisent avec la vaine pâture qui appartient aussi dans certains lieux aux habitants et qui ne se pratique que sur des terres improductives et dénuées de fruits ou déjà dépouillées de la récolte qu'elles sont destinées à donner.

C'est ainsi que les délibérations des conseil municipaux sur la vaine pâture sont soumises à l'approbation préfectorale (Loi du 5 avril 1884, art. 68-6°), tandis qu'il n'en est pas, au contraire, de même, en principe, des délibérations relatives à la grasse pâture. Le conseil municipal, aux termes de l'article 61 la loi du 5 avril 1884, règle, en effet, par ses délibérations les affaires de la commune. C'est donc à lui qu'il appartient de fixer le mode d'administration des biens communaux et notamment de déterminer de quelle manière ces biens seront livrés à la jouissance des habitants.

Si le mode de jouissance adopté par le conseil municipal était la dépaissance en commun par les troupeaux, cette assemblée pourrait en outre décider que les parties prenantes paieront une taxe à la caisse municipale pour chaque tête de bétail qu'elles enverront au pâturage. Cette taxe pourrait être aussi graduée sur l'espèce des animaux.

Les taxes de pâturage sont établies pour subvenir aux dépenses de la commune et notamment, car c'est là leur destination la plus ordinaire, pour payer le gage du pâtre commun. Mais elles pourraient aussi être destinées à acquitter les impôts dont les biens communaux sont grevés.

Il résulte même de la loi du 26 germinal an XI, art. 2, 3 et 4, que lorsque tous les habitants n'ont pas un droit égal à la jouissance du bien communal ou qu'une partie seulement d'entre eux y est appelée, et que, d'autre part, la commune n'a pas de revenus suffi-

sants pour payer la contribution due à raison de ce bien, cette contribution au lieu d'être répartie en centimes additionnels sur tous les contribuables de la localité, devra être exclusivement demandée, proportionnellement à leur jouissance respective, a ceux qui profitent du domaine imposé.

Au reste, au lieu de se prononcer pour la dépaissance en commun, le conseil municipal peut décider qu'il sera procédé à un partage de jouissance, que des lots égaux seront formés dans le bien communal et que la jouissance de l'un de ces lots, pour un temps plus ou moins long, sera ensuite attribuée par le sort à chacun des ayants droit. Mais, si, dans ce cas, la durée de l'attribution de jouissance dépassait 18 ans, la délibération du conseil municipal cesserait d'être réglementaire, et elle ne deviendrait exécutoire qu'en vertu de l'approbation de l'autorité supérieure. (Loi du 5 avril 1884, art. 68-1°.)

D'autre part, le partage ne doit pas avoir lieu par tête. Ce mode ultra-démocratique que la loi du 10 juin 1793 avait consacré a été, en effet, implicitement proscrit par la législation postérieure.

Sous ces réserves, les décisions par lesquelles le conseil municipal détermine le mode de jouissance des communaux sont, en principe, exécutoires par elles-mêmes. Elles rentrent, en effet, dans la catégorie d'affaires que cette assemblée est appelée à régler par ses délibérations. (Loi du 5 avril 1884, art. 61.)

SECTION VI.

DES RÈGLES PARTICULIÈRES AUX BOIS ET FORÊTS.

La jouissance en nature des bois et forêts communaux et celle des droits d'usage qui appartiennent aux communes dans les bois de l'Etat ou des particuliers sont soumises à des règles particulières qui dérivent du régime forestier.

C'est d'ailleurs, dans les communes propriétaires ou usagères de bois et forêts, au conseil municipal qu'il appartient de régler, en se conformant aux lois forestières, la répartition des affouages, c'est-à-dire des bois qui se distribuent en nature entre les habitants.

Il a le droit d'établir une taxe d'affouage comme il peut voter des taxes de pâturage. Il pourrait même décider, nonobstant tous usages ou titres contraires, qu'au lieu d'être distribuées en nature aux habitants les coupes affouagères seront mises à l'avenir en adjudication, pour le prix en être versé dans la caisse communale.

Déjà, dans l'ancien régime, c'étaient les habitants qui répartissaient

entre eux le produit des coupes affouagères. Ils se réunissaient, choisissaient deux notables qui d'accord avec le syndic et l'arpenteur procédaient à l'assiette des lots. Le partage était arrêté en assemblée générale, il s'opérait par feu et non par tête, lorsqu'il n'y avait, ni titre, ni usage contraire. Ce mode de partage répondait d'ailleurs assez bien à l'égalité des besoins qui sont à peu près identiques pour le chauffage dans toutes les maisons, quel que soit le nombre des habitants.

En ce qui concerne les bois de construction, le droit de l'usager ne consistait au contraire, en principe, que dans le pouvoir d'en exiger la délivrance à prix d'argent, à moins qu'il n'y eût titres ou usages contraires. Toutefois, dans certaines communes, en vertu de ces titres ou usages, les habitants prenaient gratuitement le bois de construction proportionnellement au toisé des maisons. Lors donc qu'un habitant avait besoin de bois pour bâtir et réparer sa maison, il s'adressait au syndic qui vérifiait, au nom de la communauté, avec les ouvriers, compétents le bien fondé de sa demande (1).

Aujourd'hui, contrairement à ce qu'avait décidé la loi du 10 juin 1793, la répartition des affouages, comme celle des autres fruits communaux, s'opère par feu et non par tête, conformément à la pratique ancienne. L'article 105 § 1 du Code forestier qui contient une disposition formelle en ce sens réservait d'ailleurs expressément, dans sa rédaction primitive, les titres ou usages contraires. Mais, depuis une loi du 23 novembre 1883 qui l'a modifié, cet article ne parle plus actuellement que des titres contraires. « S'il n'y a titre contraire, dit-il, le partage des bois d'affouage se fera par feu, c'est-à-dire par chef de famille ou de maison ayant domicile réel et fixe dans la commune, avant la publication du rôle ». L'ancien usage de prendre gratuitement des bois de construction proportionnellement au toisé des maisons se trouve également aboli par le même article 105 dans sa rédaction nouvelle telle qu'elle résulte de la loi du 23 novembre 1883. « En ce qui concerne les bois de construction, en effet, ajoute cet article, chaque année le conseil municipal, dans sa session de mai, décidera s'ils doivent être, en tout ou en partie, vendus au profit de la caisse communale ou s'ils doivent être délivrés en nature. Dans le premier cas la vente aura lieu aux enchères publiques par les soins de l'administration forestière ; dans le second, le partage aura lieu suivant les formes et le mode indiqués pour le partage du bois de chauffage. Les usages contraires à ce mode de partage sont et demeurent abolis ».

Doit être d'ailleurs considéré comme chef de famille ou de maison ayant droit à ce titre au partage des bois d'affouage et de construction,

(1) Freminville, Pratique, III, 272, 273.

suivant le même article 105, « tout individu possédant un ménage ou une habitation à feu distincte, soit qu'il y prépare la nourriture pour lui et les siens, soit que, vivant avec d'autres à une table commune, il possède des propriétés divisées, qu'il exerce une industrie distincte, ou qu'il ait des intérêts séparés. »

Enfin, la nouvelle rédaction de l'article 105 consacre formellement la disposition par laquelle une loi du 25 juin 1874 avait déjà modifié cet article et aux termes de laquelle l'étranger chef de famille ou de maison ayant feu dans une commune ne peut être appelé au partage des affouages, que s'il a été autorisé, conformément à l'article 13 du Code civil, à établir son domicile en France.

Toutes les questions d'aptitude légale au droit d'affouage doivent être du reste portées devant les tribunaux ordinaires, tandis que le conseil de préfecture a seul compétence pour statuer sur tout ce qui concerne la répartition et le mode de partage, la quotité des parts individuelles, etc. (Tribunal des conflits, 5 décembre 1850).

CHAPITRE II.

DES BIENS PATRIMONIAUX.

Lorsque des biens communaux, au lieu d'être abandonnés à la jouissance en nature des habitants, sont affermés, loués, ou exploités de quelque autre manière, au profit de la caisse municipale, ils constituent pour la commune ce qu'on appelle des *biens patrimoniaux*. Ces biens sont, en effet, pour la commune personne morale, ce que sont les biens qui composent le patrimoine des particuliers, c'est-à-dire une source de revenus, et c'est avec cette destination qu'ils figurent dans le domaine privé communal, à côté des communaux proprement dits et de ceux qui sont affectés à des services publics.

Il faut ranger dans la classe des biens patrimoniaux les rentes sur l'Etat ou les particuliers qui appartiennent aux communes, les créances qui leur sont dues, le droit qu'elles ont au produit des taxes affouagères et autres redevances imposées à ceux qui prennent part aux fruits des communaux proprement dits, etc., etc... L'ensemble de ces droits divers productifs de revenus constitue le *domaine incorporel* de la commune.

C'est au conseil municipal qu'il appartient de régler par ses délibé-

rations l'administration des biens patrimoniaux comme celle des communaux proprement dits. C'est lui notamment qui fixe les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée n'excède pas 18 ans. (Loi du 5 avril 1884 art. 61, 68).

CHAPITRE III.

DES BIENS COMMUNAUX AFFECTÉS A DES SERVICES PUBLICS ET SPÉCIALEMENT DES PRESBYTÈRES.

SECTION I.

DES BIENS COMMUNAUX AFFECTÉS A DES SERVICES PUBLICS.

Cette troisième catégorie de biens communaux se compose principalement d'édifices affectés à des services publics d'utilité communale ou d'utilité générale. Tels sont notamment les hôtels de ville et maisons communes, les écoles et salles d'asile, les cimetières et presbytères, les hospices et hôpitaux, les halles et marchés, les abattoirs, les théâtres, les bâtiments occupés par les tribunaux de justice de paix et de simple police ceux qui servent à des établissements d'instruction publique, facultés, collèges, bibliothèques, musées, etc., et qui ont été construits par les communes ou que l'Etat leur a cédés par le décret du 9 avril 1811.

Pour mettre à la charge du département ou de la commune certains édifices affectés à des services publics d'utilité générale, l'Etat, par le décret du 9 avril 1811, leur en a, en effet, cédé gratuitement la propriété avec l'obligation correspondante de les entretenir, et plusieurs bâtiments consacrés à des établissements d'instruction publique ont ainsi passé du domaine national dans le domaine départemental ou communal.

De même, un autre décret du 25 avril 1810 ayant fait donation aux villes de plusieurs casernes et autres bâtiments militaires, ces bâtiments se trouvent appartenir les uns à l'Etat et les autres en plus grand nombre aux communes. Les communes peuvent d'ailleurs disposer sous certaines conditions des bâtiments militaires qui font ainsi partie de leur domaine et les employer à une autre destination. (Décret du 23 avril 1810, art. 1 et suiv.)

Au reste, c'est, nous l'avons vu, une question controversée que

celle de savoir si les biens affectés à des services publics, qu'ils appartiennent à l'Etat, au département ou à la commune, doivent être considérés comme inaliénables et imprescriptibles et classés comme tels dans le domaine public. Mais nous avons résolu cette question, avec la jurisprudence, dans le sens de la négative. Nous déciderons donc que les biens communaux affectés à des services publics restent, malgré la destination qui leur est donnée, dans le commerce et qu'ils sont parconséquent aliénables et prescriptibles.

Ce sont les conseils municipaux qui règlent par leurs délibérations l'affectation d'une propriété communale à un service communal, lorsque cette propriété n'était encore affectée à aucun service public. Mais le changement d'affectation d'une propriété communale déjà affectée à un service public doit être approuvé par l'autorité supérieure. (Loi du 5 avril 1884, art. 68-5°).

D'après l'article 167 de la loi municipale les conseils municipaux peuvent d'ailleurs prononcer la désaffectation totale ou partielle des immeubles consacrés, en dehors des prescriptions de la loi organique des cultes du 18 germinal an X et des dispositions relatives au culte israélite, soit aux cultes, soit à des établissements quelconques ecclésiastiques et civils. Ces désaffectations doivent être prononcées dans la même forme que les affectations.

Toutefois, l'article 167 ne déroge pas aux prescriptions de l'ordonnance du 3 mars 1825 d'après laquelle aucune partie, même superflue, des presbytères ou de leurs dépendances ne peut en être distraite au profit des communes ou d'un autre service, sans l'autorisation expresse du gouvernement.

Occupons-nous spécialement des presbytères.

SECTION II.

DES PRESBYTÈRES.

I. *Historique.*

Les presbytères furent longtemps, à l'origine, comme l'église elle-même à la charge des décimateurs qui étaient tenus d'assurer un logement au ministre du culte et de pourvoir à son entretien. Tous les conciles du treizième siècle supposent encore que ceux qui perçoivent la dîme ont eux-mêmes à pourvoir aux réparations et à la construction des maisons presbytérales. Mais, de même qu'on avait fini par obliger les habitants à l'entretien d'une partie de l'église, l'usage de faire construire et réparer les presbytères en entier par les paroissiens ten-

dit aussi à prévaloir et il parut définitivement établi dès la fin du seizième siècle. Il résulte, en effet, de deux arrêts de 1540 et de 1567 que telle était dès lors la jurisprudence du Parlement de Paris. Cependant les ordonnances n'avaient encore rien établi de positif sur ce point, et le clergé dans l'assemblée de 1655 formula le vœu que les réparations et constructions des presbytères fussent imposées en entier sur les paroissiens. Ce fut seulement l'Edit de 1695 qui décida expressément que les habitants des paroisses auraient à la fois à entretenir la nef des églises et la clôture des cimetières et à « fournir aux curés un logement convenable. »

Le logement convenable que l'Edit de 1695 mettait ainsi à la charge des habitants ne devait comprendre d'ailleurs, suivant un arrêt du Conseil, que deux chambres à cheminée, l'une pour coucher, l'autre pour servir de salle et dans laquelle le curé pourrait recevoir la visite de ses paroissiens parce qu'il n'était pas décent qu'il les reçût dans sa chambre, un cabinet et une cuisine, en y ajoutant un grenier sur la totalité du bâtiment, une très petite cave et un cellier. Ainsi composé, le presbytère ne différait pas sensiblement, on le voit, des maisons de paysans qui l'entouraient. Au reste, obligés de fournir aux curés un logement convenable et de leur construire un presbytère, les paroissiens étaient également tenus de l'entretenir et ce furent seulement les réparations dites usufruitières qu'un grand nombre d'arrêts mirent à la charge exclusive des curés.

Souvent les revenus ordinaires des communautés ne suffisaient pas à ces dépenses obligatoires et pour y faire face il fallait recourir à des suppléments d'imposition. Mais la foi qui régnait alors et les services rendus, pour employer les termes mêmes des cahiers de 1789, « par les bons et utiles pasteurs » contribuaient à faire paraître ces charges moins lourdes aux habitants des campagnes.

Confisqués par la nation, les presbytères, pendant la période révolutionnaire, cessèrent d'appartenir aux communes, et ils furent réunis au domaine national. La mise en vente en fut ordonnée, mais plus tard, sous le Directoire, une loi du 26 fructidor an VI décida qu'il serait sursis à la vente de ces édifices.

II. *De la propriété et de l'entretien des presbytères dans la législation actuelle.*

Après le Concordat, et en exécution de l'article 72 de la loi organique des cultes du 18 germinal an X, les presbytères qui n'avaient pas été aliénés et les jardins y attenant furent rendus aux curés et aux desservants. Il fut en outre décidé, par le même article 72, que les

communes seraient autorisées à fournir aux curés, à défaut des presbytères conservés, un logement et un jardin. De ces dispositions on a avec raison conclu que les presbytères qui furent ainsi rendus en 1801 à leur destination première appartiennent actuellement aux communes dans la circonscription desquelles les paroisses auxquelles ils sont attachés sont situées. (Avis du Conseil d'Etat du 3 novembre 1836). Mais pour ce qui est des presbytères qui n'ont pas cette origine, ces édifices peuvent indifféremment appartenir à la commune ou à la fabrique suivant que c'est l'un ou l'autre de ces établissements qui les a acquis ou fait construire.

Au reste, les règles que nous avons précédemment exposées relativement aux obligations respectives des communes et des fabriques en matière de construction et de réparation d'églises sont communes aux églises et aux presbytères. Il en résulte que les seules dépenses qui soient actuellement obligatoires pour les communes, en ce qui concerne les édifices communaux consacrés aux cultes, églises et presbytères, sont celles des grosses réparations et à défaut seulement de ressources disponibles des fabriques. Les simples réparations d'entretien ne sont ainsi, en aucun cas, obligatoires pour les communes, elles ont toujours pour ces établissements le caractère de dépenses facultatives.

De même, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté au logement des curés, desservants et ministres des autres cultes salariés par l'Etat, les communes ne sont tenues d'une indemnité représentative de ce logement que lorsque les fabriques ou autres administrations préposées aux cultes ne peuvent pourvoir elles-mêmes au paiement de cette indemnité.

Titre III.

De la gestion des biens communaux.

La gestion des biens communaux embrasse dans son ensemble les divers actes de la vie civile de la commune personne morale. Ces actes, comme ceux qui se réfèrent au patrimoine des particuliers, consistent, nous le savons, en acquisitions et en aliénations ; en actes de pure administration tels que les baux dont la durée n'excède pas dix-huit ans ; en contrats, comme les marchés de travaux publics ou les marchés de fournitures d'où naissent pour les parties des créances et des dettes, et enfin en actions judiciaires exercées pour ou contre la commune. A ces actions se rattachent les transactions qui les préviennent ou y mettent fin. Nous nous proposons de passer successivement en revue les diverses catégories d'actes qui peuvent ainsi intéresser le patrimoine et les biens de la commune.

CHAPITRE I.

DES ACQUISITIONS.

Les acquisitions réalisées par les communes sont à titre onéreux ou à titre gratuit. Occupons nous d'abord des acquisitions à titre onéreux.

SECTION I.

DES ACQUISITIONS A TITRE ONÉREUX.

Les objets des acquisitions à titre onéreux sont des immeubles ou des meubles.

1. *Acquisitions d'immeubles et de rentes sur l'Etat.*

Les acquisitions d'immeubles qui intéressent une commune peuvent, suivant les cas, avoir lieu de gré à gré ou s'opérer par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Lorsque le propriétaire d'un immeuble nécessaire à l'exécution de certains travaux communaux se refuse à le céder, les travaux dont il s'agit peuvent, en effet, à la demande de la commune être déclarés d'utilité publique, pour qu'il soit ensuite procédé à l'expropriation dans les formes déterminées par la loi du 3 mai 1841 (1).

Mais, dans tous les cas, c'est au conseil municipal qu'il appartient de voter définitivement, sans qu'il ait à cet effet besoin de l'approbation préfectorale, l'acquisition d'un immeuble, lorsque la dépense qu'entraînera cette acquisition, totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant, ne dépasse pas les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que la commune peut se créer sans autorisation spéciale. Ce serait seulement dans le cas où la dépense excéderait ces limites,que l'approbation du préfet serait nécessaire (Loi du 5 avril 1884, art. 68-3°).

Au reste, une fois l'acquisition votée par le conseil municipal et autorisée, s'il y a lieu, elle doit être réalisée par le maire qui passe lui-même et souscrit l'acte au nom de la commune (Même loi, art. 90-7°).

Cet acte peut être d'ailleurs passé par devant notaire, mais il pourrait aussi être rédigé par le maire lui-même, dans la forme administrative (1). La jurisprudence reconnaît, en effet, aux actes ainsi rédigés par les maires, tous les caractères des actes authentiques, à l'exception de l'exécution parée. Ces actes doivent être présentés à l'enregistrement dans un délai de vingt jours et transcrits. (Lois du 22 frimaire an VII, art. 20, du 15 mai 1818, art. 78).

Mais, si le prix de l'acquisition ne dépasse pas 500 francs, le maire peut se dispenser de recourir aux formalités de la purge des hypothèques (2), en vertu d'une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet, lorsque l'inaccomplissement de cette procédure ne présente réellement aucun inconvénient. (Décret du 14 juillet 1866).

---

(1) Tome III, p. 277.
(2) Tome III, p. 392.
(3) Tome I, 335 et suiv.

En ce qui concerne les rentes sur l'Etat leur acquisition s'opère par l'intermédiaire du receveur général des finances entre les mains duquel il suffit de verser les capitaux nécessaires en indiquant leur destination.

II. *Acquisition d'objets mobiliers.*

Les acquisitions d'objets mobiliers sont, elles aussi, votées par le conseil municipal, avec ou sans l'approbation du préfet, et réalisées par le maire.

Elles constituent des marchés de fournitures dont nous nous occuperons plus loin.

SECTION II.

DES ACQUISITIONS A TITRE GRATUIT.

I. *Des dons et legs faits aux communes.*

Les dons et legs faits aux communes sont, en principe, définitivement acceptés par les conseils municipaux sans qu'il soit besoin de recourir à l'autorisation de l'administration supérieure.

Cette autorisation n'est nécessaire que dans les deux cas suivants :

1° Lorsque les dons et legs sont faits avec des charges ou conditions.

2° S'ils donnent lieu à des réclamations de la famille, c'est-à-dire des prétendants droit à la succession.

Dans le premier cas, l'autorisation doit être donnée par le préfet en conseil de préfecture ; dans le second cas, elle doit émaner du président de la république dans la forme d'un décret rendu en Conseil d'Etat.

Ce décret est indispensable que la réclamation soit formée contre l'ensemble des libéralités ou seulement contre une ou plusieurs d'entre elles. Il peut l'être encore, même s'il n'y a pas réclamation d'héritier, lorsque la libéralité faite à la commune se trouve comprise dans un même acte avec une ou plusieurs autres libéralités en faveur d'établissements religieux. (1)

Quant l'autorisation est nécessaire, l'autorité compétente pour l'accorder peut la refuser pour le tout ou seulement pour partie, c'est-à-dire qu'elle a le pouvoir de réduire une libéralité qui lui paraîtrait excessive.

(1) Décret du 15 février 1862.

Il se peut aussi qu'une convention ou transaction intervienne entre les héritiers et la commune avant qu'il ait été statué par l'autorité supérieure sur l'acceptation de la libéralité, mais comme cette transaction ou convention suppose une réclamation des prétendants droit à succession elle devrait être approuvée par décision présidentielle.

Le conseil municipal qui peut accepter les dons et legs faits à la commune peut aussi les refuser. Dans ce cas, d'après la loi du 18 juillet 1837, article 48, la délibération du conseil municipal portant refus d'acceptation ne devenait exécutoire qu'en vertu d'une décision du chef de l'Etat. Cette disposition avait été édictée par la crainte que, dans certains cas, le conseil municipal subissant l'influence des héritiers du donateur ou du testateur, ne sacrifiât à leur intérêt celui de la commune.

Mais, voulant restreindre le moins possible la liberté d'action du conseil, la nouvelle loi municipale s'est bornée a décider que cette assemblée serait seulement invitée, par un arrêté motivé du préfet, à revenir sur son refus, lorsque ce refus ne paraîtrait pas justifié, et que sa décision ne serait considérée comme définitive que si elle avait déclaré y persister par une seconde délibération (Loi du 5 avril 1884, art. 112).

L'acceptation des dons et legs est votée par le conseil municipal, mais c'est au maire qu'il appartient de la réaliser. Comme elle doit être autorisée par un décret, lorsqu'il y a réclamation de la famille, il s'ensuit qu'avant d'y procéder le maire doit prendre soin de mettre au préalable les héritiers en demeure de consentir à la délivrance.

D'après l'article 937 du Code civil, c'est seulement après y avoir été dûment autorisé que le maire pouvait accepter les libéralités faites à la commune. Il résultait de cette disposition que pendant les délais de l'instance en autorisation et préalablement à cet acte, lorsqu'il était exigé, le maire ne pouvait, par une acceptation régulière et valable, ni prévenir le retrait des offres de donation, ni empêcher qu'elles ne devinssent caduques par l'effet de la mort de leur auteur (1). Il ne pouvait pas non plus, par une demande en délivrance, faire courir au profit de la commune les intérêts moratoires (2).

Aussi, pour remédier à cet état de choses, la loi du 18 juillet 1837 dans son article 48 dont la disposition relative à la commune a été dans la suite étendue par des lois spéciales aux départements, aux hôpitaux et hospices et aux bureaux de bienfaisance, a-t-elle décidé

---

(1) Tom. I, p. 276.

(2) Tom. I, p. 292,

que le maire aurait le droit d'accepter provisoirement et à titre conservatoire, avant l'autorisation, les dons et legs faits à la commune. Il peut aussi former, avant l'autorisation, toute demande en délivrance.

Ces dispositions permettent au maire d'éviter à la commune la perte de libéralités ou d'intérêts qui pourrait résulter de retards apportés à l'autorisation de l'acceptation. Elles ont été reproduites, avec quelques modifications, par l'article 113 de la nouvelle loi municipale.

Le décret du président de la république, l'arrêté du préfet ou la délibération du conseil municipal qui interviennent postérieurement à l'acceptation provisoire du maire ont effet du jour de cette acceptation. (Même art.).

II. *Des dons et legs faits à une section de commune, à un hameau ou quartier.*

Il se peut que le don ou le legs soit fait à une section de commune. Dans ce cas, si le conseil municipal était d'avis de le refuser, l'acceptation pourrait en être autorisée, malgré l'opposition du conseil, par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, à la suite de la délibération d'une commission syndicale élue par les habitants de la section, conformément aux dispositions de l'article 129 de la nouvelle loi municipale. (Loi du 5 avril 1884, art. 112).

La section se trouve ainsi protégée contre les sentiments de jalousie ou de convoitise qui pourraient amener le conseil municipal à exprimer un refus, afin de la priver d'avantages dont toute la commune ne profiterait pas directement.

De même, d'après le dernier paragraphe de l'article 112 de la loi du 5 avril 1884, un décret en Conseil d'Etat est indispensable dans tous les cas pour l'acceptation des libéralités faites à un hameau ou quartier n'ayant pas le caractère de personne civile.

Ce décret doit être d'ailleurs précédé non seulement d'un vote du conseil municipal de la commune, mais encore d'une délibération prise par une commission syndicale organisée conformément à l'article 129 de la nouvelle loi municipale.

On conçoit les motifs qui ont déterminé le législateur à exiger, dans les circonstances que prévoit le dernier paragraphe de l'article 112, l'intervention du Conseil d'Etat. Il s'agit, en effet, non seulement d'assurer des avantages plus ou moins considérables à une portion de commune, mais encore de la constituer en personne morale ou civile pouvant ultérieurement, en remplissant les formalités légales ou réglementaires, recevoir de nouvelles libéralités, acquérir, transiger ou plaider.

CHAPITRE II.

DES ALIÉNATIONS.

SECTION I.

DES ALIÉNATIONS ET DES VENTES DE BIENS COMMUNAUX.

Les aliénations de biens communaux, qu'elles aient pour objet des meubles ou des immeubles et quelle que soit la valeur de ces biens, sont votées par le conseil municipal, approuvées par le préfet en conseil de préfecture et réalisées par le maire. (Loi du 5 avril 1884, art. 68-2°, 69).

Elles doivent, en général, se faire aux enchères publiques. Néanmoins, il est des cas dans lesquels des concessions de gré à gré peuvent être consenties, lorsque, par exemple, la commune doit en retirer un avantage évident.

Les actes de vente de biens communaux sont ordinairement passés par devant notaire, mais ils pourraient aussi être rédigés par le maire en la forme administrative.

Aux termes de l'article 1596 du Code civil, les maires et adjoints ne peuvent, sous peine de nullité, ni par eux-mêmes, ni par personnes interposées, se rendre adjudicataires des biens communaux (1).

SECTION II.

DES ÉCHANGES.

Les échanges constituent un mode particulier d'aliénation. L'échange d'un bien communal doit, de même que la vente, être autorisé par le préfet en conseil de préfecture, après avoir été voté par le conseil municipal. Il est ensuite réalisé par le maire. (Loi du 5 avril 1884, art. 68-2°, 69).

(1) Tom. II, p. 47.

CHAPITRE III.

DES ACTES D'ADMINISTRATION.

SECTION I.

DES BAUX ET LOCATIONS.

Parmi les actes d'administration des biens communaux figure au premier rang la location de ces biens. Les communes n'ont pas seulement d'ailleurs à pourvoir à l'administration de leurs biens en les donnant à bail, elles sont aussi quelquefois dans la nécessité de prendre elles-mêmes des biens à bail. Les baux que les communes ont ainsi à prendre sont régis par les mêmes règles que ceux qu'elles ont à donner.

Les conditions de ces baux, comme celles des baux à ferme ou à loyer des biens communaux, sont réglées par le conseil municipal, lorsque la durée du bail ne dépasse pas dix-huit ans. Dans le cas contraire, la délibération du conseil doit être approuvée par le préfet en conseil de préfecture. (Loi du 5 avril 1884, art. 68-1°, 69).

Les locations de biens communaux doivent, en principe, comme les aliénations, se faire aux enchères publiques. Mais cette règle n'est pas absolue, et il peut y être dérogé lorsque les circonstances l'exigent.

L'acte de bail est passé par devant notaire ou en la forme administrative.

SECTION II.

DES AFFECTATIONS ET DÉSAFFECTATIONS.

Ce sont, nous l'avons déjà dit, les conseils municipaux qui règlent par leurs délibérations l'affectation d'une propriété communale à un service communal, lorsque cette propriété n'était encore affectée à aucun service public. Mais le changement d'affectation d'une propriété communale déjà affectée à un service public doit être approuvé par l'autorité supérieure.

CHAPITRE IV.

DES TRAVAUX COMMUNAUX.

SECTION I.

DES TRAVAUX COMMUNAUX A LA FIN DE L'ANCIEN RÉGIME.

Les travaux de réparation ou de construction qui intéressaient les communautés d'habitants, à la fin de l'ancien régime, ne pouvaient être décidés et exécutés qu'après l'accomplissement de formalités nombreuses, longues et parfois coûteuses, qui étaient principalement exigées dans le but de sauvegarder les intérêts des habitants.

Ceux-ci devaient d'abord signaler à l'intendant, dans une requête rédigée en assemblée de communauté, les raisons qui nécessitaient les travaux. Le subdélégué se rendait ensuite sur les lieux, s'entourait d'hommes compétents, vérifiait les faits et faisait dresser un devis qui était présenté à l'acceptation des habitants. Mais cette acceptation ne suffisait pas, il fallait en outre l'approbation de l'autorité supérieure qui décidait en même temps par quels moyens la dépense serait couverte.

On procédait à l'adjudication des travaux en trois séances espacées dans un intervalle de trois semaines à l'hôtel du subdélégué, devant le syndic, le procureur fiscal et les principaux habitants. Enfin, quand les travaux étaient terminés, le procès-verbal de leur réception était soumis aux habitants réunis et il devait être accepté par eux.

Cette procédure compliquée entraînait quelquefois des lenteurs et des entraves dont se plaignaient les habitants. Pendant qu'elle s'accomplissait et que la question était mise à l'étude, les dégradations s'aggravaient. Parfois aussi les frais de l'expertise excédaient le montant des réparations elles-mêmes. Aussi les communautés d'habitants réclamèrent avec insistance, dans les cahiers qu'elles rédigèrent en 1789, à la veille des États généraux, la faculté de régler elles-mêmes ceux des travaux d'utilité communale qui ne dépasseraient pas un certain chiffre.

SECTION II.

DES PLANS, DEVIS, DE LA DIRECTION ET DU CARACTÈRE DES TRAVAUX COMMUNAUX DANS LA LÉGISLATION ACTUELLE.

I. *Des plans, devis et de la direction des travaux communaux.*

Aujourd'hui, le conseil municipal règle lui-même définitivement les plans et devis des grosses réparations et d'entretien, ceux des reconstructions entières ou partielles et même les constructions nouvelles, quand la dépense totale afférente à ces divers travaux et aux travaux de même nature de l'exercice courant ne dépasse pas les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale. (Loi du 5 avril 1884, art. 68-2°).

L'approbation préfectorale ne deviendrait nécessaire que si la dépense devait excéder ces limites ou en vertu de lois spéciales. En outre, dans tous les cas, et en dehors des exceptions qui ont été prévues par des lois formelles, aucune construction nouvelle ou reconstruction ne peut être faite que sur la production de plans et devis approuvés par le conseil municipal. (Même loi, art. 114).

Les exceptions prévues par des lois spéciales dont il s'agit ici sont relatives notamment aux travaux de la grande ou de la moyenne vicinalité et aux ouvrages qui constituent pour les communes des dépenses obligatoires.

Au reste, d'après une circulaire ministérielle du 15 vendémiaire an VIII, les plans et devis sur lesquels les travaux intéressant la commune doivent être mis à exécution ne sont pas nécessaires, lorsqu'il ne s'agit que de réparations locatives ou de constructions urgentes dont la dépense ne doit pas excéder 150 francs.

C'est le maire qui dirige, sous le contrôle du conseil municipal et la surveillance de l'administration supérieure, les travaux communaux. (Même loi, art. 90-4°).

II. *Du caractère des travaux communaux.*

Il est aujourd'hui reconnu que les travaux communaux doivent être considérés comme travaux publics, toutes les fois qu'ils sont entrepris dans un but d'utilité publique, c'est-à-dire lorsqu'ils s'appliquent, soit au domaine public communal, soit à des biens qui, sans faire partie de ce domaine, sont néanmoins affectés, comme les mairies, écoles, hospices,

halles et marchés, etc., à des services publics d'utilité communale. A l'inverse, les travaux faits à des biens qui se louent, s'afferment ou s'exploitent au profit de la commune et constituent pour elle ce que nous avons appelé des biens patrimoniaux ne sauraient être envisagés comme des travaux publics. Il y a lieu d'ailleurs d'appliquer aux travaux communaux qui présentent le caractère de travaux publics, les règles relatives à cette classe de travaux que nous avons déjà exposées (1).

SECTION III.

DU MODE D'EXÉCUTION DES TRAVAUX COMMUNAUX.

I. *De l'exécution par entreprise avec concurrence et publicité.*

Suivant une ordonnance du 14 novembre 1837 dont la nouvelle loi municipale s'est approprié les dispositions dans son article 115, les travaux à exécuter par entreprise dans l'intérêt des communes doivent être, en principe, donnés avec concurrence et publicité. Ils ne peuvent faire l'objet d'un traité de gré à gré que dans certains cas exceptionnels ou à raison de circonstances particulières.

L'adjudication avec concurrence et publicité présente des avantages considérables. Elle permet aux communes d'obtenir les prix les moins élevés et les meilleures garanties. Elle a, en outre, pour résultat d'écarter tout soupçon de partialité ou de collusion contre les autorités municipales. On comprend donc qu'elle ait été prescrite comme règle générale par l'article premier de l'ordonnance de 1837.

II. *Du traité de gré à gré.*

Le traité de gré à gré n'est autorisé par l'article 2 de la même ordonnance que pour les travaux dont la valeur n'excède pas trois mille francs ou dans les cas exceptionnels suivants :

1° Il s'agit d'ouvrages dont l'exécution ne peut être confiée qu'à des artistes éprouvés.

2° La mise antérieure en adjudication des travaux n'a donné lieu à aucune offre.

3° Des circonstances imprévues ont donné aux travaux à accomplir

(1) Tom. III, p. 269 et suiv.

un tel caractère d'urgence absolue et dûment constatée qu'ils ne pourraient pas subir les délais des adjudications.

Les traités à passer de gré à gré dans les conditions prévues par l'ordonnance du 14 novembre 1837 doivent être d'ailleurs dans tous les cas approuvés par le préfet ou par décret. (Loi du 5 avril 1884, art. 115).

III. *De l'exécution par économie.*

Toutefois, en vertu d'un décret non abrogé concernant les travaux qui s'exécutent au compte des hospices et des établissements de charité et dont les dispositions ont été étendues aux communes par un autre décret du 17 juillet 1808, celles-ci continuent à jouir de la faculté de faire exécuter par économie, sur les crédits ouverts à leur budget et sans autre autorisation préalable du préfet, les réparations de simple entretien dont la dépense ne dépasse pas 300 francs.

SECTION IV.

DE L'ADJUDICATION DES TRAVAUX COMMUNAUX.

I. *Du mode de procéder à une adjudication de travaux communaux.*

Quand il y a lieu de procéder à une adjudication de travaux communaux, avis de cette adjudication doit être publié, sauf les cas d'urgence, un mois à l'avance, par la voie des affiches et par tous les moyens ordinaires de publicité.

Cet avis fera connaître : 1° le lieu où l'on pourra prendre connaissance du cahier des charges ; 2° les autorités chargées de procéder à l'adjudication ; 3° le lieu, le jour et l'heure fixés pour l'adjudication. (Ordon. du 14 nov. 1837, art. 6).

Cette adjudication peut avoir lieu d'ailleurs au chef-lieu de préfecture ou de la sous-préfecture quand on le juge utile dans l'intérêt d'une plus grande concurrence. Mais dans tous les cas l'autorité chargée d'y procéder est le maire.

Celui-ci doit être assisté de deux membres du conseil municipal désignés d'avance par le conseil, ou, à défaut, appelés dans l'ordre du tableau. Le receveur municipal doit être en outre également appelé à toutes les adjudications.

Toutes les difficultés qui peuvent s'élever sur les opérations préparatoires de l'adjudication sont résolues, séance tenante, par le maire et les deux conseillers assistants, à la majorité des voix, sauf le recours de droit. (Loi du 5 avril 1884, art. 89).

Les adjudications sont toujours, en effet, subordonnées à l'approbation du préfet, et elles ne deviennent valables et définitives, à l'égard des communes, qu'après cette approbation. (Ordonn. du 14 nov. 1837, art. 10).

II. *Du cautionnement et des soumissions à fournir par les concurrents.*

Pour se présenter utilement à l'adjudication, les concurrents sont ordinairement tenus de fournir une caution solvable ou un cautionnement dont le montant indiqué dans l'affiche est habituellement fixé au vingtième du prix des travaux.

Ce cautionnement est réalisé à la diligence du receveur municipal. Il peut consister en numéraire, en inscriptions hypothécaires, ou en inscriptions nominatives de rentes sur l'Etat et est destiné à couvrir les frais de la folle enchère, s'il y avait lieu d'y recourir.

Les soumissions doivent toujours être remises cachetées en séance publique. Un *maximum* de prix ou un *minimun* de rabais, arrêté d'avance par l'autorité qui procède à l'adjudication, doit être déposé cacheté sur le bureau à l'ouverture de la séance.

Dans le cas où plusieurs soumissionnaires auraient offert le même prix, il serait procédé, séance tenante, à une adjudication entre ces soumissionnaires seulement, soit sur de nouvelles soumissions, soit à extinction des feux. (Ordonn. de 1837, art. 7 et 8).

III. *Des suites de l'adjudication.*

Les résultats de chaque adjudication sont constatés par un procès-verbal relatant toutes les circonstances de l'opération. Ce procès-verbal est transmis au préfet qui peut toujours refuser son approbation sans que l'adjudicataire ait droit à aucune indemnité. (Même ord., art. 9 et 10).

Le cautionnement fourni par celui des soumissionnaires qui est déclaré adjudicataire devient définitif et il ne peut plus être restitué qu'en vertu d'une autorisation du préfet, après l'entière exécution et la réception des travaux.

Il est procédé à cette réception par l'architecte, en présence du maire, de deux conseillers municipaux désignés par le conseil, de l'entre-

preneur et de sa caution. Elle est ensuite suivie du réglement du compte général. Mais ce réglement, délibéré par le conseil, doit être approuvé par le préfet, de même que tous les comptes d'administration du maire.

En ce qui concerne le contentieux des travaux publics communaux, nous renvoyons à ce que nous avons dit précédemment des travaux publics, en général, et des contestations auxquelles ces travaux peuvent donner lieu (1).

CHAPITRE V.

DES MARCHÉS DE FOURNITURES.

Les marchés de fournitures, comme les marchés de travaux publics, doivent, en principe, être passés par adjudication avec publicité et concurrence.

Il en est autrement toutefois, et aux termes de l'ordonnance déjà citée du 14 novembre 1837, il peut être traité de gré à gré, sauf approbation par le préfet, dans les principaux cas suivants :

1° Pour les fournitures dont la valeur n'excède pas trois mille francs.

2° Pour les objets qui n'auraient qu'un possesseur unique.

3° Pour ceux dont la fabrication est exclusivement attribuée à des porteurs de brevets d'invention ou d'importation.

4° Pour les matières et denrées qui, à raison de leur nature particulière et de la spécialité de l'emploi auquel elles sont destinées, doivent être achetées et choisies aux lieux de production ou livrées sans intermédiaires par les producteurs eux-mêmes ;

5° Pour les fournitures qui ne pourraient pas subir les délais des adjudications.

Au surplus, les marchés de fournitures sont, d'une manière générale, soumis aux mêmes règles que les marchés de travaux publics dont nous venons de nous occuper.

Toutefois, à défaut d'une disposition formelle et expresse de la loi

---

(1) Tome III p. 274.

qui déroge au droit commun, en ce qui concerne la juridiction compétente pour connaître des contestations auxquelles donneraient lieu les marchés de fournitures, ces contestations, comme les autres actions communales, devraient être portées devant les tribunaux ordinaires.

CHAPITRE VI.

DES CREANCES ET DETTES COMMUNALES.

SECTION I.

DU MODE DE RECOUVREMENT DES CRÉANCES COMMUNALES.

D'après l'article 154 de la loi du 5 avril 1884, les recettes municipales pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement s'effectuent sur des états dressés par le maire qui sont exécutoires, sauf opposition, après avoir été visés par le préfet ou le sous-préfet.

Il résulte de cette disposition que l'administration municipale est, comme plusieurs autres, autorisée à se délivrer à elle-même, pour le recouvrement de ses créances, un titre qui a force exécutoire jusqu'à ce qu'une opposition ait été régulièrement formée contre lui (1).

Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires, et la commune peut y défendre sans l'autorisation qui lui est, en principe, comme nous le verrons, nécessaire pour ester en justice. (Loi du 5 avril 1884, art. 154.)

Le receveur municipal a seul qualité pour recevoir, au nom de la commune, le paiement des sommes qui lui sont dues.

SECTION II.

DES DETTES COMMUNALES.

I. *Des causes qui peuvent constituer une commune débitrice.*

Les contrats qui rendent la commune créancière, peuvent aussi la constituer débitrice. Celle-ci peut, d'autre part, se trouver tenue

(1) Tome III p. 393

d'une obligation par suite du quasi-contrat de gestion d'affaires, lorsque la dépense que le gérant a faite pour son compte a le caractère d'une dépense obligatoire. Enfin, la responsabilité civile de la commune peut se trouver engagée en vertu du principe général formulé par l'article 1384 du Code civil et d'après lequel « chacun est responsable du dommage causé par le fait des personnes dont il doit répondre (1) ».

Les articles 106 à 109 de la nouvelle loi municipale et l'article 72 du Code forestier contiennent des applications remarquables de ce principe.

D'après ce dernier article, les communes et sections de commune sont, en effet, responsables des condamnations pécuniaires qui pourraient être prononcées contre leurs pâtres ou gardiens en raison des délits forestiers par eux commis pendant le temps de leur service et dans les limites du parcours.

II. *Du mode d'exécution des dettes communales.*

Les créanciers des communes, fussent-ils nantis d'un titre exécutoire, n'ont pas le droit de recourir contre elles aux voies ordinaires d'exécution. Il leur est interdit de pratiquer des saisies sur les biens communaux, soit mobiliers, soit immobiliers. (Conseil d'Etat, avis du 12 août 1807.)

Cette interdiction est justifiée par les graves inconvénients qu'il y aurait à permettre à de simples particuliers de venir troubler l'ordre du budget communal approuvé par l'autorité compétente et arrêter la marche des services municipaux en privant les communes des ressources sans lesquelles ces services ne sauraient fonctionner.

Mais, à défaut des moyens ordinaires et de droit commun, les créanciers des communes, pour obtenir ce qui leur est dû, pourraient s'adresser à l'administration supérieure. Celle-ci est, en effet, investie du droit de contraindre les communes à se libérer de leurs dettes et elle peut, à cet effet, inscrire d'office au budget municipal, parmi les dépenses obligatoires, le paiement de ces dettes, et établir également d'office, s'il en est besoin, des impositions extraordinaires pour y satisfaire.

L'administration pourrait aussi, suivant les circonstances et sur la demande de tout créancier porteur d'un titre exécutoire, autoriser par un décret du Président de la République la vente des biens mobiliers

---

(1) Tome I p. 275.

et immobiliers des communes, autres que ceux servant à un usage public.

Le décret qui autoriserait la vente en déterminerait en même temps les formes. (Loi du 5 avril 1884, art. 110.)

Ainsi, quand la vente d'un bien communal émane de l'initiative du conseil municipal, il suffit qu'elle soit autorisée par le préfet en conseil de préfecture (1), elle ne peut être au contraire ordonnée d'office, à la demande d'un créancier porteur d'un titre exécutoire, que par un décret du Chef de l'Etat.

Autrefois, à la vérité, avant que par son Edit d'avril 1667 Louis XIV eût assimilé les biens communaux à ceux du domaine de la couronne en les déclarant inaliénables et imprescriptibles, les communautés d'habitants eurent souvent recours à la vente de leurs bois, prés et terres pour acquitter leurs dettes et subvenir aux charges dont elles étaient accablées. Mais, à partir de cet édit, pour autoriser l'aliénation d'un bien communal, il fallut une ordonnance du roi. Un acte de l'autorité souveraine put seul désormais déroger à la prohibition absolue que cette autorité elle-même avait édictée.

CHAPITRE VII.

DES ACTIONS JUDICIAIRES COMMUNALES.

SECTION I.

HISTORIQUE.

Sous l'ancien régime, aux termes de deux Déclarations des années 1703 et 1713, aucun procès ne pouvait être intenté ou soutenu par les communautés d'habitants sans l'autorisation de l'intendant. Pour donner cette autorisation, l'intendant exigea même plus tard que la délibération des habitants fut appuyée par une consultation écrite de deux et même trois avocats. Mais, avant que ces sages dispositions n'eussent été rendues, on avait vu trop souvent les communautés d'habitants se laisser entraîner par de dangereuses illusions dans des contestations judiciaires longues et coûteuses qui furent plus d'une fois pour leurs finances une cause de ruine.

(1) Ci-dessus. p. 317

Une longue et vieille expérience a, en effet, démontré avec quelle facilité les hommes réunis en une assemblée un peu nombreuse prennent des mesures irréfléchies. Par cela seul qu'ils s'aperçoivent que d'autres partagent leurs sentiments ils deviennent irritables, nerveux et incapables de se dominer eux-mêmes. Aussi, quand les communautés s'étaient ainsi engagées dans des procès dont elles n'avaient pas mesuré toutes les chances avec une maturité suffisante, elles les perdaient fréquemment, étaient condamnées aux dépens, et se voyaient accablées par les frais de justice, les honoraires des gens de lois et les épices des magistrats.

Sous Louis XIV, les intendants entreprirent d'arracher les communautés à cette cause de ruine. Ils enlevèrent aux tribunaux ordinaires la connaissance des affaires où elles étaient intéressées et se la réservèrent exclusivement à eux-mêmes. Ils purent ainsi terminer sans formalités et sans frais un grand nombre de contestations dont le jugement aurait donné lieu à des lenteurs et à des dépenses considérables.

Mais si la justice administrative était plus rapide et moins coûteuse, elle présentait aussi moins de garanties que la justice ordinaire. Aussi finit-on par faire droit aux réclamations des Parlements en défendant aux intendants de connaître à l'avenir des procès de droit commun des communautés. Ces procès continuèrent donc, comme par le passé, à être soumis aux juges ordinaires.

Il en est de même aujourd'hui. A moins d'une disposition contraire de la loi, les contestations qui naissent des contrats dans lesquels les communes sont parties sont, en effet, de la compétence des tribunaux ordinaires et il n'y a lieu d'en saisir le juge administratif que dans certains cas exceptionnels limitativement déterminés.

SECTION II.

DE L'AUTORISATION NÉCESSAIRE AUX COMMUNES POUR ESTER EN JUSTICE.

I. *Généralités.*

C'est au maire qu'il appartient, sous le contrôle du conseil municipal et la surveillance de l'administration supérieure, de représenter la commune en justice, soit en demandant, soit en défendant. (Loi du 5 avril 1884, art. 90-7°.) Mais, en principe, il ne peut agir qu'en exécution d'une délibération du conseil municipal et il lui faut en outre l'autorisation du conseil de préfecture.

Aux termes de l'art. 121 de la loi municipale, nulle commune ou section de commune ne peut, en effet, ester en justice sans y être auto-

risée par le conseil de préfecture, en dehors des cas exceptionnels énumérés aux articles 122 et 154 de la même loi.

Bien plus, après tout jugement intervenu, la commune ne peut se pourvoir devant un autre degré de juridiction qu'en vertu d'une nouvelle autorisation du conseil de préfecture. (Même art.)

Ces dispositions reproduisent les règles édictées par l'article 49 de la loi de 1837 qui les avait elle-même empruntées à la loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4.

II. *Du cas où la commune est défenderesse.*

La nécessité de l'autorisation du conseil de préfecture pour que la commune, lorsqu'elle est défenderesse, puisse ester en justice entraîne comme conséquence pour ceux qui veulent attaquer judiciairement une commune l'obligation de déposer à la préfecture un mémoire explicatif de leur demande. Sans l'accomplissement préalable de cette formalité, l'exploit d'ajournement qu'ils lanceraient contre elle serait frappé de nullité.

Aucune action judiciaire autre que les actions possessoires, dit l'article 124 de la loi municipale, ne peut, à peine de nullité, être intentée contre une commune qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au préfet ou au sous-préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui en est donné récépissé.

Cet article veut en outre que l'action intentée contre une commune ne puisse, en principe, être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé du mémoire présenté par le demandeur.

La présentation du mémoire interrompt toute prescription ou déchéance, si elle est suivie d'une demande en justice dans le délai de trois mois.

Dans les deux premiers mois de ce délai le conseil de préfecture a d'ailleurs à décider si la commune doit être autorisée à plaider. A cet effet, le préfet ou sous-préfet adresse immédiatement le mémoire au maire, avec l'invitation de convoquer le conseil municipal, dans le plus bref délai, pour en délibérer. La délibération du conseil municipal est ensuite transmise au conseil de préfecture.

III. *Des devoirs du conseil de préfecture et du cas où il néglige de statuer.*

Le conseil de préfecture doit rendre sa décision dans le délai de deux mois à dater du dépôt du mémoire.

De même, dans le cas où c'est la commune demanderesse qui se pourvoit devant le conseil de préfecture à l'effet d'obtenir l'autorisation d'ester en justice, la décision de ce conseil doit être rendue dans les deux mois, à compter du jour de la demande en autorisation. A défaut de décision rendue dans le dit délai, la commune est autorisée à plaider. (Même loi, art. 121.)

Ainsi, quand le conseil de préfecture n'a pas statué sur la demande en autorisation de la commune dans les deux mois qui la suivent, par le seul fait de l'expiration de ce délai, le législateur accorde lui-même l'autorisation sollicitée. Il ne veut pas qu'un plus long retard, résultant de circonstances quelconques, puisse empêcher les municipalités d'exercer en temps utile des revendications légitimes ou de défendre efficacement des droits dont l'existence serait contestée.

Il est du reste du devoir de l'administration de prévenir, autant qu'il est en elle, les conséquences regrettables des procès engagés témérairement par les communes. Le conseil de préfecture, en matière d'autorisation de plaider, doit donc statuer dans le délai légal, sauf les cas tout à fait exceptionnels de force majeure ou autres qui n'auraient pas permis de réunir en temps utile les éléments indispensables d'information. (Circul. du 15 mai 1884.)

IV. *Du refus d'autorisation du conseil de préfecture et de ses suites.*

Dans le cas où le conseil de préfecture refuserait à la commune l'autorisation d'ester en justice, celle-ci serait sans qualité pour plaider. Si donc son action était néanmoins intentée, cette action serait déclarée non recevable à la demande de l'adversaire. Celui-ci, d'autre part, ferait condamner la commune par défaut si elle était défenderesse.

Au reste, toute décision du conseil de préfecture portant refus d'autorisation doit être motivée. En outre, la commune ou la section de commune à laquelle l'autorisation a été refusée peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat.

Le pourvoi est introduit et jugé en la forme administrative. Il est par conséquent dispensé du ministère des avocats au Conseil d'Etat et jugé définitivement par la section de l'intérieur, sans publicité ni plaidoiries. Mais il doit, à peine de déchéance, être formé dans le délai de deux mois à dater de la notification de l'arrêt du conseil de préfecture. De plus, il doit être statué sur le pourvoi dans le délai de deux mois à partir du jour de son enregistrement au secrétariat général du Conseil d'Etat. (Loi du 5 avril 1884, art. 126.)

En cas de pourvoi de la commune ou section contre la décision du

conseil de préfecture, le demandeur peut néanmoins introduire l'action, mais l'instance est suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué par le Conseil d'Etat ou jusqu'à l'expiration du délai dans lequel le Conseil d'Etat doit statuer.

A défaut de décision rendue dans ce délai, la commune serait autorisée à ester en justice. Mais, si après avoir ainsi usé de l'autorisation tacite résultant du silence du Conseil d'Etat, elle venait à succomber, il lui faudrait, pour interjeter appel ou se pourvoir en cassation, solliciter une nouvelle autorisation. (art. suiv.)

V. *Des exceptions que souffre la nécessité de l'autorisation administrative.*

Aucune autorisation n'est, par exception, nécessaire aux communes pour intenter une action possessoire ou y défendre et faire tous actes conservatoires ou interruptifs des déchéances. Ces actions et ces actes sont de ceux, en effet, qui ne souffrent ni délais ni retards.

L'article 122 de la loi du 5 avril 1884 qui reproduit à cet égard la disposition de l'article 55 de la loi du 18 juillet 1837 reconnaît en outre au maire le droit d'interjeter appel de tout jugement ou de se pourvoir en cassation avant d'avoir obtenu une nouvelle autorisation. Mais, sans cette autorisation, il ne saurait suivre sur l'appel ou sur le pourvoi.

D'autre part, d'après l'article 154 de la nouvelle loi municipale, la nécessité de l'autorisation souffre encore exception lorsqu'il s'agit pour la commune de défendre aux oppositions formées contre la mise en recouvrement des états exécutoires dressés par le maire.

La jurisprudence admet également que la commune qui a gagné son procès en première instance après avoir été formellement autorisée à ester en justice n'a pas besoin d'une nouvelle autorisation pour défendre en appel.

Il n'est enfin besoin d'aucune autorisation pour qu'une commune soit admise à plaider devant les juridictions administratives. Les actions qui appartiennent au contentieux administratif sont, en effet, pour la plupart, de la compétence du conseil de préfecture et elles aboutissent toutes au Conseil d'Etat.

Au reste, même dans les divers cas où la commune n'a pas besoin d'être autorisée pour engager une instance soit judiciaire, soit administrative, ou y défendre, le maire ne peut se passer de l'autorisation du conseil municipal. Il lui appartient sans doute, en vertu de l'article 90 de la loi municipale qui le charge de faire tous actes con-

servatoires des droits de la commune, de saisir, avant même qu'il ait obtenu à cet effet l'autorisation du conseil municipal, la juridiction compétente, afin d'interrompre les prescriptions ou de prévenir les déchéances, mais, s'il veut suivre sur l'instance, cette autorisation lui est indispensable, car, d'après l'article 61 de la même loi, c'est le conseil municipal qui régle par ses délibérations les affaires de la commune.

SECTION III.

DU CAS OU LE CONSEIL MUNICIPAL NÉGLIGE DE FAIRE VALOIR LES DROITS DE LA COMMUNE.

I. *Du droit des contribuables d'exercer les actions de la commune.*

Il se peut que le conseil municipal, par indifférence ou mauvais vouloir, néglige de faire valoir les droits de la commune. Dans ce cas, tout contribuable inscrit au rôle des contributions directes dans la commune a le droit d'exercer à ses frais et risques les actions qu'il croit appartenir à la commune ou section et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer. (Même loi, art. 123.)

Mais la faculté que la loi confère ainsi aux contribuables n'est pas sans danger. On peut craindre qu'investis du pouvoir d'agir judiciairement au lieu et place de la commune, ceux-ci ne mettent l'exercice de ce pouvoir au service de leurs rancunes personnelles, ou qu'ils ne compromettent par une action intempestive ou mal conduite des droits qui mieux défendus auraient pu prévaloir. Aussi l'article 123 subordonne-t-il expressément à l'autorisation du conseil de préfecture le droit du contribuable d'exercer ainsi à ses frais et risques les actions de la commune.

Bien plus, tandis que la commune ou section de commune se trouve implicitement autorisée par la loi à ester en justice lorsque le conseil de préfecture n'a pas statué au bout de deux mois sur la demande dont elle l'a saisi, le contribuable, au contraire, ne peut jamais plaider au nom de la commune sans une autorisation formelle du conseil de préfecture ou du Conseil d'Etat. (art. 121, 123.)

Dans le cas où le conseil de préfecture refuse son autorisation, le contribuable peut, en effet, comme la commune ou la section de commune, se pourvoir devant le Conseil d'Etat. (art. 126.)

Au reste, d'après l'article 123, la commune ou section doit toujours être mise en cause dans les actions exercées en son nom par un contri-

buable et la décision qui intervient a ainsi nécessairement effet à son égard.

II. *De l'intervention du préfet dans l'exercice des actions communales.*

Lorsque, malgré l'autorisation accordée par le conseil de préfecture, le conseil municipal refuse de défendre à une action judiciaire au nom de la commune, le préfet, dans l'intérêt de celle-ci, peut intervenir et engager un contribuable à remplir les formalités nécessaires pour obtenir l'autorisation de faire valoir les droits que l'autorité municipale néglige ou refuse de défendre. Plusieurs arrêts de la Cour de Cassation lui ayant refusé le droit de se substituer au maire pour défendre à une action communale lorsque le conseil municipal a déclaré qu'il n'y a pas lieu de plaider, ce moyen est même le seul dont il pourrait disposer pour faire respecter les droits de la commune, si ces droits étaient désertés en faveur des adversaires de la commune par une municipalité qui obéirait à des considérations d'intérêt personnel ou s'associerait à des actes de collusion.

Toutefois, comme le ministère public doit prendre des conclusions, d'après l'article 83 du Code de procédure civile, dans les causes concernant les communes, le préfet pourrait encore se borner à appeler son attention non seulement sur les faits qui ne permettraient pas de considérer comme justifiée l'abstention du conseil municipal, mais encore sur les renseignements ou les titres qui seraient de nature à établir les droits de la commune.

SECTION IV.

DES PROCÈS ENGAGÉS PAR OU CONTRE UNE SECTION DE COMMUNE.

La procédure à suivre dans les contestations qui peuvent s'engager soit entre une section et la commune dont elle dépend, soit entre deux sections de la même commune, est réglée par les articles 128, 129, 130 et 131 de la nouvelle loi municipale.

Les deux premiers articles déterminent le mode d'organisation et de fonctionnement de la commission syndicale qui, en pareil cas, doit représenter chacune des sections intéressées. Les membres qui la composent doivent être choisis parmi les éligibles de la commune et nommés par les électeurs de la section qui l'habitent et par les per-

sonnes qui, sans être portées sur la liste électorale, y sont propriétaires fonciers.

Il suffit d'ailleurs qu'un tiers des habitants ou des propriétaires de la section adresse au préfet une demande motivée sur l'existence d'un droit litigieux à exercer au profit de la section contre la commune ou la section de commune pour que ce fonctionnaire soit dans l'obligation de convoquer les électeurs dans le délai d'un mois à l'effet de nommer la commission syndicale.

L'article 130 trace la marche à suivre pour remplacer les membres du conseil municipal qui se trouveraient dans l'impossibilité de prendre part à ses délibérations par suite de l'intérêt qu'ils auraient en leur nom personnel ou comme mandataires à la jouissance des biens et droits revendiqués par la section.

Il est enfin décidé par l'article 131 et dernier que la section qui obtient une condamnation contre la commune ou une autre section n'est point passible des charges ou contributions imposées pour l'acquittement des frais et dommages-intérêts qui résultent du procès.

Il en est de même, continue cet article, à l'égard de toute partie qui plaide contre une commune ou section de commune.

CHAPITRE VIII.

DES TRANSACTIONS.

Aux termes d'un arrêté du 21 frimaire an XII, les communes ne devaient être admises à transiger sur des droits de propriété, qu'après une délibération du conseil municipal, prise sur la consultation de trois jurisconsultes, désignés par le préfet du département, et sur l'autorisation de ce même préfet, donnée d'après l'avis du conseil de préfecture.

Pour être définitivement valable, la transaction devait être en outre homologuée par un arrêté du Gouvernement rendu dans la forme prescrite pour les règlements d'administration publique. (art. 1 et 2.)

Les dispositions de cet arrêté ont été successivement abrogées par le décret de décentralisation du 25 mars 1852 (tableau A, n° 63) et par l'article 168 de la nouvelle loi municipale. La consultation des jurisconsultes n'est plus aujourd'hui obligatoire. Mais, le préfet qui d'après

le décret de 1852 pouvait approuver seul la transaction votée par le conseil municipal, doit toujours, aux termes de l'article 69 de la loi du 5 avril 1884, statuer en conseil de préfecture, sur les conventions de cette nature.

LIVRE III.

LES FINANCES COMMUNALES.

Titre I.

Les finances communales dans l'ancien régime.

Ce qui constitue les finances communales, ce sont les recettes et les dépenses qui figurent au budget de la commune. Pour satisfaire aux dépenses des différents services communaux, il faut, en effet, à la commune des ressources pécuniaires. Ces ressources, elle les trouve dans le revenu de ses biens, dans le produit des impôts communaux, et aussi quelquefois dans l'emprunt. C'est le budget communal qui a charge chaque année de mettre en équilibre les recettes communales et les dépenses auxquelles ces recettes doivent subvenir.

Les finances communales étaient moins compliquées dans l'ancien régime qu'elles ne le sont aujourd'hui. Lorsque les revenus que les communautés villageoises tiraient de leurs biens ne suffisaient pas à l'acquittement de leurs charges, on pourvoyait, en effet, à l'entretien des chemins vicinaux et ruraux par des corvées que les contribuables exécutaient eux-mêmes volontairement ou qui étaient ordonnées et prescrites par le juge seigneurial, l'intendant ou la communauté. Les messiers et les pâtres étaient rémunérés par une redevance fixée pour chaque propriétaire d'aprés la quantité de terres qu'il avait à garder ou le nombre de têtes de bétail qu'il faisait conduire aux pâturages communs. Enfin, les gages, qui, à défaut de fondations, étaient attribués aux recteurs d'écoles, leur étaient payés, en dehors de la rétribu-

tion scolaire (1), par la communauté des habitants à raison d'une somme déterminée par feu et d'ordinaire plus élevée pour les laboureurs que pour les manouvriers.

D'autres dépenses plus considérables, telles que la reconstruction totale ou partielle d'un pont, de la nef de l'église, du presbytère, de la clôture du cimetière, avaient également pour la commune le caractère obligatoire. S'il n'y avait pas de quart en réserve à exploiter pour y faire face, et lorsque les ressources annuelles et ordinaires étaient insuffisantes, il fallait se créer des ressources extraordinaires. L'emprunt qui grève parfois si inconsidérément l'avenir au profit du présent, l'aliénation des biens communaux elle-même, qui, en consommant le fonds et le patrimoine de la communauté, compromettait si gravement ses intérêts, furent souvent le mode préféré des habitants pour réaliser l'argent dont ils avaient besoin, mais, dans la suite, prenant en main les intérêts des communautés pour les protéger et les défendre contre elles-mêmes, la Royauté leur défendit d'aliéner leurs biens. L'emprunt lui-même finit par leur être, en principe, interdit. Pour satisfaire à des charges extraordinaires, les communes rurales durent nécessairement dès lors recourir à des contributions extraordinaires. Mais l'établissement de ces contributions dont la levée aurait pu nuire au paiement des aides et des tailles, devait être autorisé par *des lettres d'assiette* que délivrait la chancellerie royale, et dont l'efficacité était subordonnée à l'*entérinement* des officiers locaux, trésoriers et élus, chargés d'assurer le recouvrement des taxes royales.

Il fallait prévenir et empêcher toute dilapidation des ressources communales qui aurait pu nuire au paiement des aides et des tailles royales. Ce fut la préoccupation constante du pouvoir central, à partir du jour où il commença à demander des subsides aux habitants, et, aux deux derniers siècles surtout, on le vit exercer, par l'intermédiaire des intendants, un contrôle sévère sur la gestion de intérêts des communautés. Pour empêcher les communes rurales de s'appauvrir et de faire un mauvais usage de leurs revenus, on alla même souvent jusqu'à leur en enlever la libre disposition. Elles ne pouvaient dépenser vingt-cinq livres sans autorisation. Les comptes des communes, après n'avoir été d'abord soumis qu'à l'approbation des habitants réunis en assemblée générale et à celle du juge seigneurial, durent être vérifiés par les *élus*, puis enfin examinés et contrôlés par les intendants et leurs subdélégués, qui, dès la fin du siècle dernier, envoyaient aux syndics des formules et des modèles de comptes imprimés. Une tutelle admi-

(1) Cette rétribution variait, en général, suivant la nature et le degré de l'enseignement donné.

nistrative outrée et excessive en paralysant et en étouffant toute initiative compromit les intérêts qu'il s'agissait de défendre.

Aprés ce coup d'œil rapide sur l'ancien régime des finances communales, abordons maintenant l'étude de régles qui se réfèrent à ce régime dans la législation actuelle. Nous aurons, pour épuiser cette matière, à traiter successivement des recettes et des dépenses, du vote et réglement du budget des communes, de son exécution et de la comptabilité communale. Au reste les recettes communales sont ordinaires ou extraordinaires. Les recettes ordinaires ont un caractère de périodicité et de permanence qui manque aux recettes extraordinaires. Les premières sont régulières et annuelles, les autres, au contraire, sont intermittentes et accidentelles. Occupons-nous d'abord des recettes ordinaires du budget communal.

Titre II.

Des recettes communales ordinaires.

Les recettes ordinaires des communes sont énumérées par l'article 133 de la nouvelle loi municipale qui ne comprend pas moins de quatorze paragraphes.

Mentionnons d'abord, avec le premier paragraphe de cet article, parmi les recettes ordinaires de la commune, les revenus qu'elle tire de ses biens patrimoniaux, c'est-à-dire de ceux de ses biens dont elle n'abandonne pas la jouissance en nature aux habitants. Ces biens consistent d'ailleurs le plus souvent en immeubles affermés ou loués au profit de la caisse communale, en bois taillis ou futaies mis en coupes ordinaires, en rentes sur l'Etat ou sur les particuliers, et en capitaux disponibles placés au trésor avec intérêt, etc.

Mais, en dehors des revenus dont les biens patrimoniaux peuvent ainsi être la source, les principales ressources ordinaires de la commune lui viennent de l'impôt et de plusieurs produits divers.

L'impôt établi et perçu au profit de la commune, comme l'impôt établi et perçu au profit de l'Etat, est du reste direct ou indirect. Parlons d'abord des impôts directs dont le produit figure parmi les recettes ordinaires de la commune.

CHAPITRE I.

DES IMPOTS DIRECTS QUI FIGURENT PARMI LES RECETTES ORDINAIRES DE LA COMMUNE.

Les impôts dont il s'agit ici consistent en centimes additionnels communaux, en prestations en nature pour les chemins vicinaux, dans la part attribuée aux communes sur le produit des patentes et en différentes taxes directes : taxes d'affouage, de pâturage, taxe des chiens etc.

SECTION I.

DES CENTIMES ADDITIONNELS COMMUNAUX.

Les centimes additionnels communaux se divisent en centimes ordinaires et en centimes extraordinaires. Les centimes ordinaires se divisent eux-mêmes, en centimes ordinaires proprement dits, en centimes spéciaux, et en centimes pour insuffisance des revenus ordinaires. Mais ces trois derniers centimes sont les seuls dont nous ayons à nous occuper ici, car le produit des centimes extraordinaires ne constitue pas pour la commune une recette ordinaire.

I. *Des centimes ordinaires proprement dits.*

Les centimes ordinaires sont ajoutés, au nombre de cinq, au principal de la contribution foncière et de la contribution personnelle mobilière.

Ces centimes sont levés en vertu de la loi, sans délibération du conseil municipal. Chaque année, en effet, depuis 1818, les lois de finances affectent aux communes qui ne déclarent pas que cette ressource leur est inutile cinq centimes additionnels au principal de la contribution foncière et de la contribution personnelle mobilière. Le conseil municipal n'a donc pas à délibérer pour les faire établir, mais seulement, s'il y a lieu, pour en empêcher la levée. (Loi de finances du 15 mai 1818, art. 31).

II. *Des centimes spéciaux.*

Comme les centimes ordinaires, les centimes spéciaux sont directement affectés aux communes par les lois de finances. (Loi du 5 avril 1884, art. 132 § 3.)

Mais, tandis que les centimes ordinaires n'ont reçu de la loi aucune destination spéciale et peuvent être appliqués à toute espèce de dépense communale, quelle qu'en soit la nature, les centimes spéciaux, au contraire, affectés particulièrement à certaines dépenses ne peuvent pas être détournés de cette affectation spéciale.

Tels sont les cinq centimes additionnels au principal des quatre contributions directes que la loi du 21 mai 1836 autorise les conseils mu-

nicipaux à voter, au maximum, en cas d'insuffisance des ressources ordinaires de la commune, pour les chemins vicinaux.

Mais l'entretien et la réparation de ces chemins constituant pour le budget municipal une dépense obligatoire, il s'en suit que les centimes additionnels destinés à y subvenir s'imposent eux aussi en quelque sorte obligatoirement aux contribuables de la commune dans la mesure que nécessite l'insuffisance de ressources ordinaires.

Aussi, encore bien qu'un impôt ne puisse être, en principe, établi que par une loi, la délibération du conseil municipal qui vote les centimes spéciaux pour l'entretien des chemins vicinaux, ou plutôt qui en fixe le nombre dans la mesure de l'insuffisance des ressouces communales ordinaires, n'a besoin, pour sortir son effet, d'aucune autorisation particulière. La levée de ces centimes est, en effet, autorisée à l'avance par la loi qui en permet l'établissement et en fixe le maximum. Au reste, affectés particulièrement aux chemins vicinaux par la loi qui donne au conseil municipal le pouvoir de les voter, les centimes dont ils s'agit ici ne peuvent recevoir une autre destination. Ils ont, comme leur nom l'indique, une affectation spéciale dont ils ne peuvent pas être détournés.

Mentionnons encore parmi les centimes spéciaux ordinaires les centimes additionnels que les conseils municipaux sont autorisés à voter, par l'arrêté du 23 frimaire an III, pour le salaire du garde champêtre, lorsque les revenus communaux ordinaires ne peuvent pas satisfaire à cette dépense.

Aux termes de la loi de finances du 31 juillet 1867, art. 16, ces centimes qui, d'après l'arrêté précité, ne devaient être ajoutés qu'au principal de la contribution foncière peuvent porter désormais sur le principal des quatre contributions directes.

III. *Des centimes pour insuffisance de revenus.*

Il faut aussi classer, à côté des centimes ordinaires et des centimes spéciaux dont nous venons de parler, parmi les centimes additionnels qui sont pour la commune une source de recettes ordinaires, les centimes pour insuffisance de revenus que les conseils municipaux sont autorisés à voter avec l'approbation du préfet, lorsqu'il s'agit de dépenses obligatoires, et avec celle du président de la république pour des dépenses facultatives. (Loi du 5 avril 1884, art. 133 § 14.)

Les centimes pour insuffisance de revenus, comme les centimes ordinaires, peuvent être appliqués à toute espèce de dépense communale. Ils diffèrent à ce point de vue des centimes spéciaux.

SECTION II.

DES PRESTATIONS POUR LES CHEMINS VICINAUX.

Les prestations en nature dont nous nous sommes déjà occupés, sont votées par le conseil municipal en vertu de la loi du 21 mai 1836. Elles sont destinées à subvenir, en cas d'insuffisance des ressources ordinaires des communes, à l'entretien des chemins vicinaux et peuvent être imposées concurremment avec les centimes spéciaux qui ont le même objet.

SECTION III.

DE LA PART ATTRIBUÉE AUX COMMUNES DANS LE PRODUIT DES PATENTES, DES PERMIS DE CHASSE, ET DE LA CONTRIBUTION SUR LES CHEVAUX ET VOITURES.

Aux termes de l'article 133 § 4 de la nouvelle loi municipale, il faut compter parmi les recettes ordinaires des communes le produit de la portion qui leur est accordée dans certains impôts et droits perçus pour le compte de l'Etat.

C'est ainsi notamment qu'il est prélevé huit centimes par franc, au profit de la commune, sur le montant des sommes produites par le principal de l'impôt des patentes. (Loi du 15 juillet 1880, art. 36.)

De même, la délivrance des permis de chasse donne lieu au paiement d'une somme de vingt-cinq francs sur laquelle dix francs appartiennent à la commune. (Loi du 20 décembre 1872, art. 21.)

Enfin, le vingtième de l'impôt établi sur les chevaux et voitures est attribué aux communes, par la loi du 23 juillet 1872 art. 10, déduction faite des cotes et portions dont le dégrèvement aura été accordé.

SECTION IV.

DES COTISATIONS IMPOSÉES SUR LES AYANTS DROIT AUX FRUITS DES BIENS COMMUNAUX DONT LES HABITANTS JOUISSENT EN NATURE.

Les cotisations dont il s'agit ici consistent en taxes d'affouage et en taxes de pâturage. Elles sont réparties par une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet et perçues suivant les formes

établies pour le recouvrement des contributions publiques. C'est par conséquent devant le conseil de préfecture que devraient être portées les demandes en décharge ou en réduction auxquelles elles donneraient lieu. (Loi du 5 avril 1884, art. 140.)

Les taxes d'affouage doivent être payées, en vertu de rôles dressés par le maire et rendus exécutoires par le préfet, par ceux qui veulent obtenir la délivrance de l'affouage auquel ils ont droit. Les taxes de pâturage sont exigées de ceux qui envoient leurs troupeaux sur les pâturages communs. Les unes et les autres constituent au reste, en quelque sorte, de véritables impôts communaux, encore bien qu'elles ne soient que la rémunération d'un service déterminé et qu'elles se présentent sous l'aspect de charges imposées aux habitants en retour des avantages particuliers qu'on leur procure.

SECTION V.

DE LA TAXE DES CHIENS.

La taxe des chiens est établie par une loi au profit des communes. Elle constitue par conséquent un impôt communal qui serait perçu en dehors de toute délibération du conseil municipal si celui-ci n'était pas appelé par la loi elle-même à se prononcer sur son tarif.

La taxe municipale sur les chiens ne peut ni excéder 10 francs ni être inférieure à 1 franc. D'autre part, les chiens doivent être divisés en deux catégories, en chiens de luxe ou d'agrément et en chiens de garde. La première de ces deux catégories est frappée d'une taxe plus élevée.

Des décrets rendus en Conseil d'Etat dans la forme des réglements d'administration publique fixent, sur la proposition des conseils municipaux et d'aprés l'avis des conseils généraux, le tarif à appliquer à chaque catégorie dans chaque commune.

Ces tarifs peuvent être revisés tous les trois ans. (Loi du 2 mai 1855, Décret réglem. du 4 août 1855).

La taxe est due pour les chiens possédés au premier janvier de l'année, à l'exception de ceux qui, à cette époque, sont encore nourris par la mère ; elle est due pour toute l'année.

Du 1er octobre au 15 janvier de l'année suivante, les possesseurs de chiens sont tenus de faire à la mairie une déclaration indiquant le nombre de leurs chiens et les usages auxquels ils sont destinés. Le défaut de déclaration, une déclaration inexacte ou incomplète entraîneraient une surtaxe qui serait du triple dans le premier cas et du double

dans le second. Mais il n'y a lieu de renouveler la déclaration faite l'année précédente que si des modifications s'étaient produites dans le nombre ou la destination des chiens. Au reste, la perception commencée serait continuée jusqu'à déclaration contraire.

Toutefois, il a été décidé par le Conseil d'Etat que celui qui ne possédait plus au 1er janvier le chien en raison duquel il avait été imposé serait recevable, nonobstant le défaut de déclaration, à demander décharge de la taxe, dans les trois mois à partir de la publication du rôle. (Conseil d'Etat, 29 mai 1866).

Du 15 au 31 janvier, le maire et les répartiteurs assistés du percepteur, dressent un état matrice des personnes imposables.

Doivent être classés dans la catégorie des chiens de luxe ou d'agrément tout ceux qui ne sont pas exclusivement des chiens de garde.

La taxe des chiens constitue un impôt direct. Elle est par conséquent soumise aux mêmes règles que les autres impôts directs (1) et les demandes en décharge ou en réduction auxquelles elle donnerait lieu seraient de la compétence des conseils de préfecture.

SECTION VI.

DES TAXES DE PAVAGE ET DE TROTTOIR.

Nous n'ajouterons rien ici à ce que nous avons dit précédemment des taxes de pavage et de trottoir auxquelles sont assujettis, dans certaines villes, les propriétaires riverains pour l'entretien du pavé et du trottoir au regard de leurs maisons. Bornons-nous à remarquer, qu'aux termes de l'article 140 de la loi municipale, ces taxes sont réparties par une délibération du conseil municipal et perçues suivant les formes établies pour le recouvrement des contributions publiques.

CHAPITRE II.

DES IMPOTS INDIRECTS DONT LE PRODUIT CONSTITUE POUR LA COMMUNE UNE RECETTE ORDINAIRE.

SECTION I.

GÉNÉRALITÉS.

Parmi les impôts communaux indirects figurent au premier rang les taxes d'octrois qui frappent les objets de consommation locale. Mais le

(1) Tome III, p. 420.

produit de ces taxes ne constitue pour la commune une recette ordinaire que s'il est affecté à des dépenses de même nature. Les taxes et surtaxes d'octroi qui sont spécialement affectées à des dépenses extraordinaires et à des remboursements d'emprunts prennent rang parmi les recettes extraordinaires du budget municipal.

Pour ne pas diviser l'exposé des règles relatives aux octrois, nous renvoyons donc l'étude de cette matière importante après ce que nous avons à dire des recettes extraordinaires de la commune.

Toutefois, nous constaterons dès maintenant que les droits d'octroi ont des rapports très étroits et présentent la plus grande ressemblance avec les impôts indirects de consommation perçus au profit de l'Etat. Aussi les uns et les autres ont-ils souvent attiré en même temps l'attention du législateur, notamment dans les lois du 8 décembre 1814 sur les boissons et du 28 avril 1816 sur les contributions indirectes. Les uns et les autres ont été également soumis aux mêmes règles en ce qui concerne les contestations auxquelles peut donner lieu leur perception. Ces contestations doivent être portées devant les tribunaux de justice de paix, lorsqu'elles touchent à l'application des tarifs et à la quotité des droits réclamés. (Loi du 27 frimaire an VIII, Décret du 10 août 1809). La procédure à suivre est la même. Les contraventions sont poursuivies devant les tribunaux de police correctionnelle. Enfin, dans l'un et l'autre cas, l'administration a le droit de transiger.

SECTION II.

DES DROITS DE PLACE DANS LES HALLES, FOIRES, MARCHÉS ET ABATTOIRS.

Le droit d'établir des halles, foires et marchés et de percevoir des taxes à titre de locations des places n'appartient qu'aux communes. Elles ont, en effet, été substituées aux seigneurs hauts justiciers dans la jouissance du droit de hallage qui appartenait autrefois à ces derniers, par l'article 19 de la loi du 28 mars 1790 ainsi conçu :

« Les droits connus sous le nom de coutume, hallage, havage, cohue, et généralement tous ceux qui étaient perçus en nature ou en argent à raison de l'apport ou du dépôt de grains, viandes, bestiaux, poissons et autres denrées et marchandises, dans les foires, marchés, places et halles, de quelque nature qu'ils soient, ainsi que les droits qui en seraient représentatifs, sont supprimés sans indemnité ; mais les bâtiments et halles continueront d'appartenir à leurs propriétaires, sauf à eux à s'arranger à l'amiable, soit pour le loyer, soit pour l'aliénation avec les municipalités des lieux ».

La perception des droits de place dans les halles, foires et marchés est autorisée par la loi du 11 frimaire de l'an VII, l'article 7 de l'arrêté du gouvernement du 4 thermidor an X et le paragraphe 6 de l'article 133 de la nouvelle loi municipale. Le tarif en est arrêté par une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet. (Loi du 5 avril 1884, art. 140).

Toutefois, encore bien que ces droits ne puissent pas être considérés, à proprement parler, comme le prix de la location d'un emplacement communal, et qu'ils constituent véritablement un impôt municipal assimilé aux droits d'octroi et soumis comme eux aux règles de recouvrement et de compétence relatives aux contributions indirectes, ils doivent être établis et calculés à raison de l'espace occupé et non d'après la nature de la marchandise exposée, sauf, s'il y a lieu, à admettre des classifications différentes, selon l'espèce des denrées. De même, les animaux vivants peuvent être taxés par tête. (Circulaire du ministre de l'intérieur du 19 janvier 1839).

Les droits de place sont perçus d'après le mode adopté pour les droits d'octroi. Ils peuvent l'être, par conséquent, soit directement par régie, soit par bail à ferme, soit par régie intéressée.

Si le paiement d'un droit régulièrement établi était refusé, le maire délivrerait contre le marchand récalcitrant un état de recouvrement qui serait exécutoire après avoir été visé par le préfet ou le sous-préfet. (Loi du 5 avril 1884, art. 154).

L'opposition formée contre la mise à exécution serait de la compétence du juge de paix. A l'inverse les contestations qui pourraient s'élever entre les fermiers ou régisseurs intéressés des droits de place d'une part et les communes d'autre part devraient être portées devant les conseils de préfecture lorsqu'elles se réfèrent au sens et à la portée des clauses du bail.

Quant aux droits de place dans les abattoirs, leur établissement et leur fixation continuent à être régis par le décret du 1er août 1864. Le tarif doit être, par conséquent, suivant les cas, homologué par le préfet ou par décret rendu en Conseil d'Etat.

SECTION III.

DES DROITS DE STATIONNEMENT ET DE LOCATION SUR LA VOIE ET AUTRES LIEUX PUBLICS.

Le tarif des droits de stationnement et de location sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics est voté par le conseil municipal et homologué par le préfet ou par un

décret du président de la république suivant que ces droits affectent les dépendances de la grande ou de la petite voirie. Sans approbation de l'autorité supérieure, le maire ne pourrait donc pas accorder la permission de stationner dans un lieu public en subordonnant cette permission au paiement d'une indemnité au profit de la commune.

La perception des droits de stationnement sur les lieux publics a été autorisée, pour la première fois, dans la législation moderne, par la loi du 11 frimaire an VII (art. 7) au profit des communes qui ont besoin de se créer des ressources pour subvenir à leurs dépenses ordinaires. Elle est consacrée à nouveau par la loi du 5 avril 1884, article 133 § 7.

Mais ces droits doivent être modérés afin de ne pas entraver le développement du commerce et de l'industrie. Il faut en outre qu'ils soient calculés comme les droits de place dans les halles, foires et marchés d'aprés la superficie des emplacements occupés et non à raison de la valeur des objets que l'on y dépose ou que l'on y fait stationner.

Les contestations auxquelles peut donner lieu le recouvrement des droits de stationnement sont, comme celles qui concernent la perception des droits de place et des autres contributions indirectes, de la compétence de l'autorité judiciaire.

SECTION IV.

DES PÉAGES COMMUNAUX.

Les péages communaux sont des droits établis pour le passage sur des ponts, bacs et canaux appartenant aux communes. Le tarif de ces droits est proposé par le conseil municipal et approuvé par décret.

SECTION V.

DES DROITS DE PESAGE, MESURAGE ET JAUGEAGE.

Le préfet peut, sur la demande du conseil municipal, autoriser dans une commune l'établissement d'un bureau de pesage, mesurage et jaugeage dont les préposés auront seuls le droit d'exercer la profession de peseur, mesureur et jaugeur dans les halles, marchés et sur les ports, en exigeant une taxe comme rémunération de ce service. (Arrêt. Cons. du 7 brumaire an IX).

Le ministère des peseurs, mesureurs et jaugeurs ainsi établis n'est que facultatif, nul n'est obligé de l'employer, si ce n'est en cas de contestation. (Loi du 29 floréal an X).

De même, sous l'ancien régime, certaines communautés vinicoles trouvaient une source de revenus dans le droit de gourmetage qu'elles affermaient pour une ou plusieurs années en adjudication publique et qui conférait à ceux qui l'obtenaient la charge exclusive de conduire les acheteurs dans les caves et de leur faire goûter les vins et eaux-de-vie des habitants. L'importance de ce droit et des profits qu'il pouvait procurer variait naturellement selon la quantité et le produit des vignes du territoire.

SECTION VI.

DES DROITS DE VOIRIE.

Les communes peuvent exiger des droits de voirie pour la délivrance des alignements et permissions de bâtir le long des rues et places qui composent la voirie urbaine. Le tarif de ces droits est voté par le conseil municipal et approuvé par le préfet.

SECTION VII.

DES REDEVANCES DUES POUR LES CONCESSIONS D'EAU ET AUTRES SERVICES MUNICIPAUX.

Ces redevances constituent de véritables impôts indirects plutôt que le prix librement consenti du service rendu.

SECTION VIII.

DES DROITS D'EXPÉDITION DES ACTES ADMINISTRATIFS ET DES ACTES DE L'ÉTAT CIVIL.

Les premières expéditions des actes administratifs doivent être délivrées gratis. Les autres donnent lieu à un droit de 75 centimes par rôle. Il en est de même des expéditions des titres, pièces, renseignements déposés dans les bureaux des administrations.

Quant aux actes de l'état civil, le droit d'expédition varie suivant la population.

CHAPITRE III.

DES AUTRES RECETTES ORDINAIRES DE LA COMMUNE.

Parmi les produits divers dont se composent, aux termes de l'article 133 de la loi municipale, les recettes ordinaires du budget communal figurent encore :

1° Le produit des terrains communaux affectés aux inhumations et la part revenant aux communes dans le prix des concessions dans les cimetières.

2° La portion que les lois accordent aux communes dans le produit des amendes prononcées par les tribunaux de police correctionnelle et de simple police.

Les amendes de police de 1 à 15 francs sont attribuées en entier aux communes où la contravention a été commise. Celles de police correctionnelle forment un fonds commun dont le préfet dispose, pour les deux tiers, en faveur des communes qui ont le plus besoin et qui font plus de sacrifices pour assurer leurs services publics. (Décret du 25 mars 1852).

Titre III.

Des recettes communales extraordinaires.

Les différentes catégories de recettes extraordinaires du budget municipal sont indiquées dans l'article 134 de la loi du 5 avril 1884. Elles présentent toutes ce caractère commun qu'elles ne se reproduisent pas périodiquement, régulièrement, et sont accidentelles. Elles comprennent :

1° Le produit des coupes extraordinaires de bois.

2° Le prix des biens aliénés.

3° Le remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées.

4° Les dons et legs.

5° Les contributions extraordinaires dûment autorisées.

6° Les emprunts.

7° Les taxes ou surtaxes d'octroi spécialement affectées à des dépenses extraordinaires et à des remboursements d'emprunts.

8° Enfin, toutes autres recettes accidentelles.

Etudions celles de ces recettes extraordinaires qui ne nous sont pas encore connues.

CHAPITRE I.

DU PRODUIT DES COUPES EXTRAORDINAIRES DE BOIS.

SECTION I.

HISTORIQUE.

Autrefois, les recettes ordinaires des communautés d'habitants consistaient principalement dans le produit des coupes ordinaires de bois, dans la contribution que chaque habitant versait en touchant sa part d'affouage, et enfin dans les revenus des biens et droits affermés. Le

droit de pêche notamment était reconnu aux habitants, et il leur était enjoint par l'ordonnance de 1669 sur les Eaux et Forêts de le faire adjuger aux enchères devant le juge local (1). Les habitants pouvaient également procéder, nous l'avons vu, dans certaines communautés vinicoles, à l'adjudication du droit de gourmetage. Mais, lorsque ces ressources ordinaires étaient insuffisantes, il fallait, s'il y avait des bois communaux mis en réserve, solliciter un arrêt du Conseil pour être autorisé à exploiter ces bois et se procurer ainsi l'argent nécessaire.

SECTION II.

DU QUART EN RÉSERVE.

Aujourd'hui, aux termes de l'article 93 du Code forestier, un quart des bois appartenant aux communes et aux établissements publics doit toujours être mis en réserve, lorsque ces communes ou établissements possèdent au moins dix hectares de bois réunis ou divisés. Cette disposition n'est pas toutefois applicable aux bois peuplés totalement en bois résineux.

Ce sont les bois communaux ainsi mis en réserve qui peuvent faire l'objet des coupes extraordinaires dont le produit figure parmi les recettes extraordinaires. Mais l'autorisation de couper les quarts en réserve n'est accordée, en dehors du cas de leur dépérissement, que pour cause de nécessité bien constatée et à défaut d'autres moyens d'y pourvoir. Les demandes de cette nature, appuyées de l'avis des préfets et examinées par les ministres de l'intérieur et des finances, doivent être autorisées par décret. (Ordonnance du 1er août 1827, art. 140).

CHAPITRE II.

DU REMBOURSEMENT DES CAPITAUX.

D'après un avis du Conseil d'Etat du 21 décembre 1808, les débiteurs de la commune qui veulent se libérer sont tenus de prévenir le

---

(1) Tom. III, p. 148.

maire un mois à l'avance afin que celui-ci puisse à la fois se procurer un autre placement et se pourvoir de l'autorisation nécessaire. Le receveur municipal ne doit recevoir le paiement que sur un ordre du maire portant qu'il a été prévenu à temps.

CHAPITRE III.

DES CONTRIBUTIONS EXTRAORDINAIRES.

SECTION I.

HISTORIQUE.

Pour faciliter le paiement des aides et des tailles royales, la Royauté, dans l'ancien régime, défendit aux communautés de lever sur elles-mêmes aucune contribution sans lettres d'assiette. La délivrance de ces lettres entraînait d'ailleurs des formalités compliquées, longues et coûteuses; les frais d'expédition, de sceau et d'entérinement auxquels elles étaient assujetties étaient considérables. En outre, les règlements interdisaient de lever plus de trois cents livres dans la même année. Aussi les communautés demandaient-elles avec instance la permission de s'imposer, sans lettres d'assiette, sous la seule autorisation de la justice locale, des sommes qui n'excéderaient point cent ou deux cents livres. Les intendants firent droit à leurs doléances en délivrant à l'occasion aux communautés des autorisations gratuites. Les lettres d'assiette ne furent plus exigées que dans le cas où la levée des deniers sur la communauté était ordonnée par jugement.

Au reste, suivant une ancienne coutume qui remontait au Moyen Age, les impositions communales frappaient également tous les habitants, sans distinction entre les privilégiés et les non exempts, les nobles et les roturiers. Tous devaient contribuer proportionnellement à leurs ressources aux dépenses communes. Les propriétaires non résidants eux-mêmes qu'on appelait les *forains* étaient quelquefois tenus, encore bien qu'ils ne prissent pas part à l'affouage, de payer en raison de leurs biens fonds. « Ne ce n'est pas bon à souffrir, disait en effet, Beaumanoir au treizième siècle, que li povre paient l'aisement que

li rice ont es cozes communes, car plus sont rices et plus grans mestiers lor est que li quemin (chemins) et li cozes communes soient amendées. » (1)

Pour les taillables qui les payaient au marc la livre de la taille, les impositions communales avaient déjà d'ailleurs, dans l'ancien régime, le caractère qu'offrent encore aujourd'hui les centimes extraordinaires qui viennent s'ajouter, dans une commune, au principal des contributions directes perçues au profit de l'Etat, et qu'on appelle centimes communaux parce que le produit en est versé dans la caisse de la commune et figure parmi les recettes extraordinaires de son budget.

SECTION II.

DU MODE D'ÉTABLISSEMENT DES CENTIMES EXTRAORDINAIRES.

Les centimes extraordinaires, dont nous nous occupons ici, à la différence des centimes ordinaires et spéciaux qui constituent pour la commune une ressource périodique et permanente, se présentent sous la forme d'une imposition accidentelle et transitoire. Il sont, en principe, votés par les conseils municipaux avec ou sans l'approbation de l'autorité supérieure suivant les distinctions suivantes.

Chaque année le conseil général fixe un maximum *de centimes extraordinaires* que le conseil municipal pourra imposer à la commune, avec ou sans l'approbation du préfet, mais en dehors de toute intervention du Président de la République ou du pouvoir législatif.

Dans la mesure de ce maximum, d'après l'article 141 de la nouvelle loi municipale, le conseil municipal peut établir par une délibération réglementaire et exécutoire sans approbation préalable du préfet, pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale, des contributions extraordinaires n'excédant pas cinq centimes pendant cinq années.

Il peut aussi voter trois centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires et trois centimes affectés aux chemins ruraux reconnus.

L'approbation préfectorale serait, au contraire, nécessaire pour rendre exécutoire la délibération par laquelle le conseil municipal, tout en restant dans les limites du maximum fixé par le conseil général,

(1) Coutumes de Beauvoisis, I, p. 364.

voterait des contributions extraordinaires qui dépasseraient cinq centimes et dont la durée excédant cinq années ne serait pas supérieure à trente ans. (Loi du 5 avril 1884, art. 142).

Toute contribution extraordinaire dépassant le maximum fixé par le conseil général devrait être autorisée par un décret du Président de la République.

Ce décret lui-même devrait être rendu en Conseil d'Etat, si la contribution était établie pour une durée de plus de trente ans. (Même loi, art. 143).

SECTION III.

DE LA CONTRIBUTION DES BOIS ET FORÊTS DE L'ETAT AUX CENTIMES COMMUNAUX.

Les bois de l'Etat sont dispensés de la contribution foncière en principal. Ils avaient été également exempts des centimes additionnels jusqu'à la loi du 24 juillet 1867 qui décida dans son article 4 que les bois et forêts de l'Etat acquitteraient désormais les centimes additionnels ordinaires et extraordinaires affectés aux dépenses des communes, dans la proportion de la moitié de leur valeur. La loi de finances du 8 mai 1869, article 4, est encore allée plus loin, et, par une disposition que la loi du 5 avril 1884, art. 144, a consacrée, elle a statué que les centimes additionnels communaux s'appliqueraient dans la même proportion aux bois et forêts de l'Etat et aux propriétés privées.

CHAPITRE IV.

DES EMPRUNTS COMMUNAUX.

SECTION I.

HISTORIQUE.

Les emprunts sont pour la commune une source de recettes extraordinaires, mais ils laissent à sa charge l'obligation du remboursement et le service des intérêts. En engageant ainsi et en grevant l'avenir au profit du présent, ils permettent de se procurer, sans sacrifices im-

médiats, l'argent dont on peut avoir besoin. C'est ce qui explique la facilité dangereuse avec laquelle les communes et l'Etat, plus encore que les particuliers, ont souvent recours à l'emprunt pour subvenir à l'insuffisance de leurs revenus.

Jusqu'à ce que la Royauté eut pris en main la tutelle des communes, celles-ci, sous l'ancien régime, ne se firent souvent aucun scrupule de recourir à l'emprunt pour réaliser, dans des circonstances exceptionnelles, l'argent qui pouvait leur être nécessaire. Elles en usèrent avec si peu de mesure, soit pour l'exécution de travaux urgents, soit pour acquitter des charges de guerre et des contributions écrasantes, soit même pour tout autre objet, sans prendre aucun souci d'assurer dans l'avenir le remboursement du capital et le service des intérêts, qu'on les vit parfois dans l'impossibilité de satisfaire à leurs engagements, et les principaux habitants qui s'étaient constitués les cautions de la communauté étaient exposés à la saisie de leurs biens et à la prison. Ces habitants, dans certains villages, furent même obligés d'abandonner leurs terres aux créanciers de la commune et de les cultiver désormais pour le compte de ces derniers.

Colbert et Louis XIV s'émurent de cet état de choses et l'une de leurs plus constantes préoccupations fut d'arriver à réduire et à amortir les dettes des communautés. Ils avaient compris que les charges que les emprunts laissent après eux pèsent lourdement sur l'avenir, qu'elles en compromettent la sécurité en rendant impossibles de nouveaux appels au crédit, en même temps qu'elles entravent et paralysent le développement de la richesse et de la prospérité publiques.

On commença par liquider les dettes des communautés villageoises. Des arrêts du Conseil les vérifièrent successivement, puis, pour les éteindre, ont eu recours à des ventes de biens communaux et à des impositions spéciales. En 1671, les Etats de Bourgogne votèrent, pour neuf ans, un impôt de quatre livres par minot de sel, qui devait assurer l'amortissement de ces dettes dans un délai de vingt ans.

Quelquefois, les arrérages furent réduits de 50 pour 100 ; le capital lui-même ne fut pas épargné, lorsqu'il apparaissait clairement qu'il n'y avait pas d'autre parti à prendre pour des communautés tellement surchargées de dettes et si peu pourvues de peuples qu'elles se trouvaient, par suite des misères et des désastres que la guerre entraîne à sa suite, dans l'impossibilité de satisfaire à leurs créanciers.

Après avoir remédié au passé, il fallut assurer l'avenir. Les emprunts furent interdits, en principe, en dehors de certaines circonstances extraordinaires et exceptionnelles, pour lesquelles ils durent être autorisés par les intendants. La déclaration de 1683 défendit aux habitants d'emprunter « sauf en cas de peste, logement et ustensiles

de troupes et réédification des nefs des églises tombées par vétusté ou incendie. »

L'emprunt voté par la majorité des habitants devait être signé par la plus grande et saine partie d'entre eux ; il était ensuite envoyé à l'intendant pour recevoir son approbation. L'intérêt en était fixé au denier cinquante ou 2 1/2 pour cent et les moyens destinés à en procurer le remboursement devaient être en outre indiqués dans l'acte. En 1775, un arrêt du Conseil provoqué par Turgot, défendit aux communautés de contracter des emprunts sans créer en même temps un fonds d'amortissement.

SECTION II.

DES EMPRUNTS COMMUNAUX DANS LA LÉGISLATION ACTUELLE.

I. *Du vote des emprunts communaux.*

Les conseils municipaux votent et règlent eux-mêmes les emprunts communaux, lorsque ces emprunts sont remboursables soit sur les ressources ordinaires de la commune par un amortissement dont la durée n'excède pas trente ans, soit sur les centimes extraordinaires qui peuvent être établis sans approbation préfectorale. (Loi du 5 avril 1884, art. 141).

Les emprunts remboursables sur les revenus ordinaires dans un délai dépassant trente ans devraient être approuvés par le préfet. Il en serait de même des emprunts dont le remboursement devrait s'opérer à l'aide de centimes additionnels que le conseil municipal ne pourrait pas voter sans autorisation.

Enfin, tout emprunt remboursable sur une contribution extraordinaire qui ne peut être levée qu'en vertu d'un décret du Président de la République doit nécessairement recevoir la même approbation.

Le décret sera rendu en Conseil d'Etat si la durée de l'amortissement dépasse trente ans.

Il serait statué par une loi si la somme à emprunter dépassait un million, ou si, réunie aux chiffres d'autres emprunts non encore remboursés, elle dépassait un million. (Même loi, art. 142, 143).

II. *Du mode de réalisation des emprunts communaux.*

Toutes les fois que l'emprunt voté par le conseil municipal doit être autorisé par l'administration, c'est dans tous les cas le préfet qui approuve, sur la proposition du même conseil, les conditions de sa

réalisation. Cette réalisation peut s'opérer soit par voie d'adjudication avec publicité et concurrence, soit par voie d'émission publique d'obligations, soit par voie de traités de gré à gré avec des capitalistes, la Caisse des dépôts et consignations ou le Crédit foncier.

Au reste, aujourd'hui comme autrefois, les communes ne sont autorisées à emprunter qu'à la condition d'assurer l'extinction et l'amortissement de leur dette par le remboursement intégral de la somme prêtée à date fixe ou par le service régulier et périodique d'annuités successives comprenant à la fois les intérêts et une fraction du capital. Elles n'ont pas la ressource dont l'Etat fait chez nous un si grand usage de constituer à prix d'argent des rentes perpétuelles au lieu d'émettre des bons remboursables ou des obligations amortissables.

En outre, lorsqu'il s'agit d'émettre des obligations au porteur ou transmissibles en dehors des conditions ordinaires il y a lieu d'observer les règles édictées par un décret du 23 juin 1879 portant règlement en 82 articles sur la comptabilité des emprunts des départements, des communes et des établissements publics.

III. *De l'ancienne intervention des plus imposés dans le vote des emprunts.*

Aux termes de la loi du 18 juillet 1837, art. 42, toutes les fois qu'il s'agissait, dans les communes ayant moins de 100.000 francs de revenu, de contributions extraordinaires ou d'emprunts, les plus imposés aux rôles devaient être appelés à délibérer avec le conseil municipal, en nombre égal à celui des membres en exercice.

Cette disposition rappelle l'ancien usage dont nous avons ci-dessus parlé et en vertu duquel les emprunts communaux devaient être signés par la plus grande et saine partie des habitants. Mais elle a été formellement abrogée par une loi du 5 avril 1882, et n'a pas été reproduite par la nouvelle loi municipale.

CHAPITRE V.

DES TAXES ET SURTAXES D'OCTROI.

Les taxes et surtaxes d'octroi qui sont spécialement affectées à des dépenses extraordinaires et à des remboursements d'emprunts et

ont le produit constitue pour la caisse municipale une recette extraordinaire, nous amènent à parler avec plus de développements des droits d'octroi qui peuvent être ainsi, à la fois, pour la commune une source de revenus ordinaires et extraordinaires.

SECTION I.

HISTORIQUE.

Il y avait déjà, chez les romains, des villes qui avaient obtenu de l'Empereur, comme moyen extraordinaire de suppléer à l'insuffisance de leurs ressources, l'autorisation de percevoir à leur profit certaines taxes de consommation. Ces taxes qui se payaient, comme l'indique le nom qu'elles portaient (1), à l'arrivée des marchandises dans la ville, s'ajoutèrent ainsi aux droits divers qui, sous le nom commun de *portoria*, les frappaient déjà à leur entrée dans les ports et à leur passage sur les ponts et chemins.

La perception de ces taxes variées, droits de douanes, de péage et d'octroi était adjugée à titre de bail pour une durée d'au moins trois ans, à celui qui faisait l'offre la plus avantageuse, le plus souvent à des sociétés de publicains. Il en était de même de cet autre impôt indirect auquel avait été assujettie la vente en détail des denrées alimentaires, qu'elle se fit dans les foires et marchés ou en dehors de ces lieux (2).

Les mêmes causes amenèrent chez nous les mêmes résultats. Les villes qui ne trouvaient pas dans les revenus de leurs biens des ressources suffisantes pour subvenir à l'acquittement de toutes les charges dont elles étaient tenues, se virent obligées de solliciter du souverain, sans l'autorité et la permission duquel il ne pouvait être fait aucune levée de deniers dans le royaume (3), l'autorisation de percevoir sur elles-mêmes certains droits dont elles le suppliaient de vouloir bien octroyer et ordonner l'imposition. C'est ce qui a été appelé *octrois*.

La plupart des octrois, dans l'ancien régime, remontaient à une si grande ancienneté qu'il en était peu dont l'établissement fût bien connu et la perception n'en était guère, en général, réglée que par les baux précédents et par l'usage. Il y en avait presque autant d'espèces différentes qu'il y avait de villes en ayant obtenu la conces-

---

(1) *Vectigal* de *vehere* transporter.

(2) C'était le *vectigal rerum venalium*

(3) Ci-dessus p. 338.

sion. Ils différaient, non seulement par rapport aux marchandises qui y étaient assujetties, mais aussi quant à la nature des droits et à la forme de la perception. Dans certains lieux, ils se levaient à l'entrée; dans plusieurs, à la vente en gros, et dans d'autres enfin à la vente en détail. Ils différaient encore quant aux dénominations sous lesquelles ils étaient perçus.

Pendant la longue guerre qui se termina en 1648 par le traité de Westphalie et qui exigeait sans cesse de nouveaux sacrifices pécuniaires, une Déclaration du 21 décembre 1647 ordonna que tous les deniers d'octrois et autres qui se levaient au profit des villes et communautés seraient portés à l'épargne et elle permit en même temps la levée par doublement de ces droits et octrois en faveur de villes et communautés. L'Edit de décembre 1663 et l'Ordonnance du 12 juillet 1681 décidèrent qu'au lieu du produit total qui devait être porté à l'épargne, il ne serait plus levé à l'avenir au profit du roi que la moitié des octrois et autres deniers perçus dans les villes, bourgs et communautés du royaume, sans y comprendre toutefois les deniers patrimoniaux.

Les octrois se perpétuèrent ainsi avec un prélèvement considérable au profit de la Royauté jusqu'à la Révolution. Ils devaient être d'ailleurs perçus, pour la partie appartenant au roi, suivant les règles établies pour la levée des droits d'aides de même nature; et les contestations auxquelles ils donnaient lieu étaient portées devant les officiers des élections ou les juges des traites et par appel aux Cours des aides.

L'assemblée Constituante, qui abolit tous les impôts indirects proprement dits pour ne laisser subsister qu'une taxe somptuaire à raison du nombre des chevaux et des domestiques, supprima également les octrois.

Ils furent rétablis, à Paris d'abord, sous le nom d'octroi municipal et de bienfaisance, et ensuite, d'une manière générale, dans toutes les villes dont les hospices n'avaient pas de revenus suffisants. (Loi du 27 vendémiaire an VII. Loi du 5 ventôse an VIII.)

Les règles fondamentales de la matière ont été formulées dans le décret du 17 mai 1809 qui sert encore aujourd'hui de base à la législation des octrois.

Mais les dispositions de ce décret ont été successivement modifiées :

1° Par la loi du 8 décembre 1814 et l'ordonnance réglementaire du jour suivant qui réunit et codifia avec soin toutes les mesures d'exécution relatives à la matière.

2° Par la loi du 28 avril 1816 sur les contributions indirectes qui apporta quelques changements importants au système de 1814.

3° Enfin, en ce qui concerne l'intervention des autorités compétentes pour l'établissement, les modifications et suppressions des taxes d'octrois, par les lois du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux, du 10 août 1871 sur les conseils généraux et du 5 avril 1884 sur l'administration municipale.

SECTION II.

DES TAXES D'OCTROI.

I. *Nature, objet et établissement des taxes d'octroi.*

On peut aujourd'hui définir les taxes d'octroi, des contributions indirectes perçues au profit des communes sur divers objets de consommation locale. Leur objet principal est de subvenir aux dépenses qui sont à la charge des villes, notamment à l'entretien des hospices. Elles donnaient aussi lieu autrefois en faveur de l'Etat à un prélèvement du dixième de leurs produits. Mais cet impôt dont le montant s'élevait en raison des besoins des villes plutôt que proportionnellement à leur ressources et qui blessait ainsi profondément le principe fondamental de notre système de contribution a été supprimé par le décret-loi du 17 mars 1852, art. 25.

Aux termes de l'article 147 de la loi du 28 avril 1816, lorsque les revenus d'une commune sont insuffisants pour ses dépenses, il peut y être établi, sur la demande du conseil municipal, un droit d'octroi sur les consommations.

Ainsi, c'est aux conseils municipaux qu'appartient l'initiative pour l'établissement d'un octroi. Cet établissement ne pourrait donc pas être ordonné d'office par l'administration supérieure.

Mais, à l'inverse, il doit être autorisé par un décret rendu en Conseil d'Etat. Au reste, les propositions municipales, en ce qui concerne l'organisation et le règlement de l'octroi, peuvent être approuvées ou rejetées en tout ou en partie par le Gouvernement, mais celui-ci ne pourrait pas se substituer au conseil et ajouter aux dispositions du projet.

II. *Des objets soumis à l'octroi.*

D'après l'ordonnance du 9 décembre 1814, les grains et farines, le beurre, le lait, les légumes et autres menues denrées ne devaient pas

être soumises aux taxes d'octroi. La même ordonnance divisait en cinq catégories les matières imposables. C'étaient : 1° les boissons et liquides ; 2° les comestibles ; 3° les combustibles ; 4° les fourrages ; 5° les matériaux.

Mais, la loi du 28 avril 1816 ayant permis d'une manière générale et sans aucune exception d'imposer à l'octroi « les objets de consommation locale », on en a conclu avec raison qu'elle confiait aux conseils municipaux la mission de déterminer les objets de consommation locale qui seraient atteints par l'impôt. Les blés et farines pourraient donc être légalement frappés et il en serait de même des matières premières qui servent d'élément à l'industrie locale et que celle-ci transforme pour les verser ensuite dans le commerce général.

Toutefois, il convient que des objets de première nécessité comme les farines et les blés soient épargnés, aussi généralement ne sont-ils pas taxés à l'octroi. D'ordinaire, la consommation industrielle est aussi affranchie par une clause particulière.

III. *Du tarif des droits d'octroi.*

Le tarif des droits d'octroi est voté par le conseil municipal, mais, en principe, ce tarif ne devient exécutoire qu'après avoir été approuvé par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. L'examen dont il est l'objet dans le Conseil d'Etat et qui précède son homologation porte principalement sur la conformité du projet avec les principes de la matière et sur l'influence que son adoption peut exercer tant sur le développement de l'industrie locale que sur la rentrée des contributions perçues au profit de l'Etat.

A cet égard, il importe de faire remarquer que le caractère des taxes d'octroi doit être exclusivement fiscal et qu'elles ne sauraient être établies de manière à remplir la fonction et l'office de droits protecteurs destinés à défendre l'industrie locale contre la concurrence des produits étrangers. Si, en effet, l'octroi pouvait tendre à isoler la commune par ses prohibitions, il renouvellerait en partie l'ancien abus des douanes intérieures ; il ne doit nullement entraver la circulation des produits.

De plus, il est défendu par la loi de finances du 22 juin 1854 sur le budget, art. 18, d'élever les droits d'octroi sur les boissons au-dessus du double des droits qu'elles ont à acquitter au profit de l'Etat à leur entrée dans les villes de 4000 âmes et au-dessus.

IV. *Du périmètre des lieux soumis aux droits d'octroi.*

« Les dépendances rurales entièrement détachées du lieu principal sont affranchies des droits d'octroi » telle était la disposition formelle de l'article 26 de l'ordonnance de 1814. Il en résultait que la partie agglomérée des villes ou villages devait être seule assujettie aux taxes d'octroi et que ces taxes ne devaient pas s'étendre jusqu'aux habitations séparées.

Mais l'article 147 de la loi du 28 avril 1816 permettant d'imposer tous les objets de consommation locale sans distinction, on en a conclu que les restrictions de l'ordonnance de 1614 avaient été implicitement abrogées sur ce point comme sur l'imposition des denrées alimentaires et la classification des matières sujettes. On peut dire d'ailleurs qu'il est juste de faire contribuer aux dépenses de la commune tous les habitants sans exception.

Le périmètre des lieux soumis aux droits d'octroi est fixé, sur la proposition du conseil municipal, par le règlement qui doit être délibéré en Conseil d'Etat et approuvé par un décret.

Le règlement dont il s'agit ici détermine également les bureaux de perception ainsi que les obligations et les formalités à remplir par les contribuables et les employés. L'ordonnance du 8 décembre 1814 qui a recueilli et codifié toutes les mesures d'exécution relatives aux octrois est d'ailleurs toujours en vigueur et c'est à elle qu'il faut se référer dans le silence des règlement locaux.

SECTION III.

DE LA PERCEPTION DES DROITS D'OCTROI.

I. *Obligations des contribuables et employés.*

Les octrois peuvent être établis non seulement dans les villes fermées, mais même dans les communes ouvertes. Les taxes, dans ce dernier cas, ne pouvant pas être exigées à la barrière, sont payées à un bureau central où doivent être déclarées toutes les matières sujettes avant d'être portées au domicile des destinaires. (Ordonnance du 8 décembre 1814, art. 34).

D'autre part, toute personne qui prépare ou récolte dans l'étendue du lieu assujetti des matières soumises à la taxe, doit en faire la déclaration au bureau et acquitter la taxe qui serait exigible à l'entrée si la matière était importée du dehors. (Même ord., art. 36).

Nul, en matière d'octroi, ne peut prétendre à l'affranchissement des droits. (art. 105). Cette égalité rigoureuse s'étendait même dans l'ancien régime aux voitures de la maison du roi, d'après une ordonnance du 15 février 1775.

Toutefois, les provisions destinées à la marine de l'Etat, les matières nécessaires à la fabrication des poudres et les papiers imprimés du gouvernement ont été exceptés de l'application des tarifs.

Les porteurs ou conducteurs d'objets assujettis à l'octroi sont tenus de déclarer ces objets avant de les introduire. Les objets introduits en fraude seraient saisis et confisqués et il y aurait lieu, en outre, à l'application d'une amende de 100 à 200 francs. (Loi du 29 mars 1832, art. 8).

Les voitures publiques, les voitures particulières, les voitures suspendues elles-mêmes, depuis la loi du 24 mai 1834, peuvent être visitées par les employés; mais les personnes voyageant à pied ou à cheval ne doivent pas être arrêtées, questionnées ou visitées par les employés. Ceux-ci, s'ils les soupçonnaient de faire la fraude, pourraient seulement les conduire devant le maire qui les interrogerait et, s'il y avait lieu, ordonnerait la visite de leurs effets. (Ordonnance du 8 décembre 1814, art. 31).

Les matières introduites en fraude pourraient aussi être suivies et saisies au déchargement.

II. *Passe-debout et transit, entrepôt réel ou fictif.*

L'octroi ne doit porter que sur les objets de consommation locale et il ne faut pas qu'en frappant des produits qui ne font que traverser les lieux assujettis il devienne une entrave et un obstacle à la libre circulation des marchandises. De là les facultés de *passe-debout* et de *transit*.

Le conducteur de marchandises soumises à l'octroi qui veut seulement traverser la commune ou n'y séjourner que vingt-quatre heures se fait délivrer un passe-debout moyennant caution ou consignation. L'administration se borne quelquefois à faire accompagner les voitures sans exiger ni caution ni consignation.

Lorsque le conducteur a l'intention de séjourner plus de vingt-quatre heures, le passe-debout ne suffit plus. Il lui faut faire une déclaration de transit en indiquant les lieux où les objets seront déposés pendant son séjour et devront être représentés aux employés à toute réquisition. (Même ordonnance art. 37, 38).

Dans l'intérêt du commerce et pour faciliter les approvisionnements on a également admis la faculté d'*entrepôt réel ou fictif* en vertu de

laquelle le contribuable est admis à n'acquitter les droits qu'au fur et à mesure de la vente ou de la consommation des objets. (Même ordonn. art. 41 à 45).

SECTION IV.

DES CONTESTATIONS ET CONTRAVENTIONS RELATIVES AUX DROITS D'OCTROI.

Les contestations relatives à l'application des tarifs de l'octroi sont de la compétence du juge de paix qui prononce sommairement et sans frais, soit en dernier ressort, soit à charge d'appel, suivant la quotité du droit réclamé. Mais le porteur ou conducteur est, dans tous les cas, tenu de consigner, avant tout, le droit exigé. Faute par lui de représenter la quittance de la dite consignation, il ne pourrait être entendu par le juge de paix. (Mém. ordonn. art. 81).

Les contraventions sont poursuivies devant les tribunaux de police correctionnelle qui appliquent la peine.

Mais, même après le jugement rendu, le maire est autorisé, sauf approbation du préfet, à faire remise par voie de transaction des condamnations encourues. (art. 83).

Néanmoins, ce droit est exclusivement réservé à la régie des contributions indirectes toutes les fois que la saisie a été opérée dans l'intérêt commun des droits d'octroi et des droits imposés au profit du trésor, sur l'entrée des boissons, par exemple. (Mém. art).

Le produit des amendes et confiscations pour contravention aux règlements de l'octroi est attribué, déduction faite des frais, moitié aux employés de l'octroi, moitié à la commune. (Même ordonn. art. 34).

SECTION V.

DE LA GESTION ET ADMINISTRATION DES OCTROIS.

I. *Généralités.*

Le conseil municipal, dans l'état actuel de la législation, peut choisir, pour la gestion et l'administration de l'octroi, l'un ou l'autre des quatre modes suivants : 1° la régie simple ; 2° l'abonnement avec la régie des contributions indirectes ; 3° le bail à ferme ; 4° la régie intéressée.

Ces deux derniers modes, qui sont un souvenir de l'ancien régime, avaient été proscrits par la loi du 8 décembre 1814 qui interdit la fa-

culté d'affermer les octrois ou de les donner en régie intéressée, mais ils ont été remis en vigueur par la loi du 18 avril 1816, art. 147.

Remarquons d'ailleurs que, quel que soit le mode adopté, la surveillance est exercée concurremment par les employés de l'octroi et par ceux des contributions indirectes. Il y a échange de services entre les deux administrations.

II. *Régie simple.*

Dans la régie simple, la perception des droits d'octroi s'opère, sous l'administration immédiate du maire, par des préposés à la solde de la commune. Ces préposés sont nommés par le maire sous l'approbation du préfet, à l'exception du préposé en chef qui, dans les villes où il est établi, est nommé par le préfet sur la présentation du maire. (Loi du 28 avril 1816, art. 155. Décret du 25 mars 1852, art. 5 § 16. Ordonnance du 9 décembre 1814, art. 56.)

III. *Abonnement avec la régie des contributions indirectes.*

Cet abonnement est un traité passé avec l'administration des contributions indirectes et par l'effet duquel la perception et le service de l'octroi sont confiés aux employés de cette administration. Les frais réglés par le traité sont supportés par la commune qui encaisse seule les produits de l'impôt.

Le maire conserve, avec son droit de surveillance sur les agents au point de vue spécial de l'octroi, la plus belle de ses attributions, le droit de transiger sur les procès-verbaux, sauf l'approbation du préfet, même après la condamnation prononcée.

IV. *Bail à ferme.*

Par le bail à ferme, le droit de percevoir les produits de l'octroi est adjugé aux enchères, sur un cahier des charges et pour un prix à forfait déterminé par l'adjudication.

Dans ce mode de gestion qui rappelle celui qui était employé sous l'ancien régime pour la levée des impôts dont le recouvrement était abandonné aux fermiers généraux, le maire renonce à l'administration de l'octroi et à la nomination des employés. Ceux-ci sont nommés par le fermier, mais la révocation peut aussi en être ordonnée par le préfet

sur la plainte du sous-préfet, du maire ou du directeur des contributions indirectes. (Décret de 1809, art. 119).

Le préposé en chef nommé par l'administration est surveillant et non directeur de l'octroi.

Le bail ne peut être fait pour plus de trois ans et il doit finir au 31 décembre. Le preneur doit donner communication de tous les procès-verbaux de contravention et il ne peut transiger avec les contrevenants qu'à la condition d'y être autorisé par le maire. (Décret du 17 mai 1809, art. 124).

Les formes de l'adjudication et ses effets sont déterminés par le décret du 17 mai 1809 dont les dispositions ont été expressément maintenues par l'article 89 de la nouvelle loi municipale.

V. *Régie intéressée.*

La régie intéressée est un bail mélangé de société et en vertu duquel, au delà d'une certaine somme égale au prix de ferme et aux frais de perception, il doit y avoir partage des bénéfices entre la commune et le traitant.

Les frais de perception se déterminent par abonnement et ils ne doivent pas dépasser 12 0/0 du prix du bail.

Malgré les inconvénients qu'ils présentent, puisqu'ils peuvent avoir pour résultat d'enrichir les traitants aux dépens des contribuables, le bail à ferme et la régie intéressée ont été cependant adoptés dans un grand nombre de villes. Ils présentent, en effet, l'avantage d'affranchir les maires des soins d'administration que la régie simple leur impose.

VI. *Des contestations qui peuvent s'élever entre les communes et les traitants.*

Les contestations qui peuvent s'élever entre les traitants, régisseurs ou fermiers, et les commmunes relativement à l'interprétation et à l'application des clauses du bail sont de la compétence de l'autorité administrative qui statue en premier ressort en conseil de préfecture. (Décret du 17 mai 1809, art. 136. Loi du 21 juin 1865, art. 11.)

SECTION VI.

DES SUPPRESSIONS ET MODIFICATIONS D'OCTROIS.

La suppression des octrois, les changements apportés aux réglements ou tarifs, avant la loi du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux

celle du 10 août 1871 sur les conseils généraux, et la nouvelle loi municipale, devaient être délibérés et approuvés dans la même forme que l'établissement même de ces octrois, règlements ou tarifs, c'est-à-dire par un décret délibéré en Conseil d'Etat.

Mais, depuis ces lois décentralisatrices, si l'établissement des octrois, leurs réglements et tarifs doivent encore être approuvés par décret, il n'en est plus toujours et nécessairement de même des simples augmentations ou prorogations de taxes régulièrement imposées, de leur diminution ou suppression. Les délibérations que le conseil municipal peut prendre à cet égard sont dans certains cas exécutoires par elles-mêmes, dans d'autres elles sont seulement subordonnées à l'approbation préfectorale sans qu'il soit besoin de recourir à un décret.

Sont exécutoires par elles-mêmes les délibérations des conseils municipaux portant prorogation ou augmentation des taxes existantes pour une durée de cinq ans au plus, sous la réserve toutefois qu'aucune des taxes ainsi maintenues ou modifiées n'excédera le maximum déterminé par le tarif général et ne portera que sur des objets compris par ce tarif. (Loi du 5 avril 1884, art. 139.)

Le tarif général dont il s'agit ici a été dressé, après avis des conseils généraux, par un réglement d'administration publique rendu le 12 février 1870, en exécution de l'article 9 de la loi du 24 juillet 1867 qui contenait déjà, sur le point qui nous occupe, des dispositions analogues à celles de la loi du 5 avril 1884.

Les délibérations concernant la suppression ou la diminution des taxes d'octroi seraient exécutoires sur la simple approbation du préfet, après avis du conseil général ou de la commission départementale dans l'intervalle des sessions. (Loi de 1884, art. 138.)

Mais, dans tous les autres cas, un décret du Président de la République rendu en Conseil d'Etat, après avis du conseil général ou de la commission départementale dans l'intervalle des sessions, serait nécessaire. (Même loi, art. 137.)

SECTION VII.

DES TAXES ADDITIONNELLES ET DES TAXES EXTRAORDINAIRES D'OCTROI.

Les taxes d'octroi qui sont destinées à assurer la marche des services municipaux et qui ont été établies pour cet objet constituent des taxes principales qui ont un caractère annuel et permanent et dont le produit figure parmi les recettes ordinaires du budget municipal.

Si, après la fixation de ces droits, la commune se trouvait dans l'obligation de pourvoir à des dépenses extraordinaires pour l'exécution

d'entreprises ou pour le remboursement d'emprunts, le conseil municipal pourrait encore voter de nouveaux droits, soit au moyen de l'addition d'un ou de plusieurs décimes aux taxes principales, soit à l'aide de taxes extraordinaires frappant d'autres articles. Mais ces taxes additionnelles ou extraordinaires ne se confondraient pas avec les taxes principales. Le conseil devrait en déterminer l'affectation spéciale et le produit en serait porté parmi les recettes extraordinaires de la commune. Elles devraient ainsi être présentées séparément tant dans la comptabilité de l'octroi que dans celle du receveur municipal. C'est d'ailleurs le seul moyen de donner satisfaction à la loi d'après laquelle les communes avant de recourir à la subvention de l'Etat pour les dépenses de l'instruction primaire doivent affecter notamment à ces dépenses le cinquième du produit des *taxes ordinaires* d'octroi. (Loi du 16 juin 1881, art. 3.)

Titre IV.

Des dépenses communales.

Les dépenses qui figurent au buget communal sont *ordinaires* ou *extraordinaires*.

Les *dépenses ordinaires* sont annuelles et permanentes, elles se reproduisent périodiquement. Les *dépenses extraordinaires*, au contraire, ont un caractère exceptionnel et transitoire, elles sont accidentelles et temporaires, peu importe d'ailleurs qu'elles soient imputées sur des recettes extraordinaires ou sur des recettes ordinaires. Ainsi, il n'y a aucune corrélation nécessaire et forcée entre le caractère d'une dépense et celui des recettes qui lui ont été affectées et sont destinées à la couvrir. A part les centimes additionnels spéciaux et les centimes extraordinaires qui tous doivent être appliqués aux besoins pour lesquels ils ont été créés, les recettes municipales, quelle qu'en soit la nature, peuvent être indifféremment employées, à telle ou telle dépense d'utilité communale. (Loi du 5 avril 1884, art. 145.)

Au reste, la principale division des dépenses municipales consiste dans la division en dépenses *obligatoires* et en dépenses *facultatives*. (Même loi, art. 136.)

Les dépenses *obligatoires* sont ainsi appelées parce que la commune ne peut en aucune manière s'y soustraire. Si le conseil municipal se refusait à voter les fonds nécessaires ou n'allouait qu'une somme insuffisante, le crédit que ces dépenses exigent serait inscrit d'office au budget par l'autorité supérieure. En cas d'insuffisance des ressources communales, il pourrait même y être pourvu par une contribution extraordinaire qui serait établie suivant les cas par un décret ou par une loi. (Même loi, art. 149.)

Il est, en effet, certaines dépenses communales qui intéressent à ce point l'ordre public et l'intérêt général qu'elles doivent être effectuées nonobstant même la volonté contraire du conseil municipal et sans son libre assentiment.

Les dépenses *facultatives* sont celles dont le vote a été laissé au libre arbitre et au pouvoir discrétionnaire du conseil municipal. Toutes les dépenses que la loi ne déclare pas obligatoires pour les communes sont facultatives.

CHAPITRE I.

DES DÉPENSES COMMUNALES OBLIGATOIRES.

SECTION I.

DES DÉPENSES RELATIVES A L'INSTRUCTION PUBLIQUE QUI SONT OBLIGATOIRES POUR LA COMMUNE.

I. *De l'entretien des bâtiments affectés à l'instruction publique.*

Ce sont les communes qui doivent supporter, aux termes d'un décret du 9 avril 1811, les réparations menues ou grosses des bâtiments affectés à l'instruction publique.

Les villes qui sont chefs-lieux d'académie doivent en outre fournir un local pour les séances du conseil académique et pour les bureaux du recteur. (Décret du 17 septembre 1808.)

II. *Des dépenses relatives aux établissements d'enseignement secondaire.*

Les établissements publics où se donne l'enseignement secondaire sont les lycées et les collèges communaux. Il peut être annexé des pensionnats à ces établissements.

Les lycées sont fondés et entretenus par l'Etat avec le concours des départements et des villes. Les collèges communaux sont fondés et entretenus par les communes. Ils peuvent être subventionnés par l'Etat.

Toute ville dont le collège communal est, sur la demande du conseil municipal, érigé en lycée, doit prendre à sa charge les dépenses de construction et d'appropriation requises à cet effet, fournir le mobilier et les collections nécessaires à l'enseignement, assurer l'entretien et la réparation des bâtiments. Il lui faut, en outre, pour établir un pensionnat près du lycée, fournir le local et le mobilier nécessaires, fonder pour dix ans avec ou sans le concours du département un nombre de bourses fixé de gré à gré avec le ministre.

Les villes qui veulent avoir un collège communal doivent procurer un local approprié à cet usage et en assurer l'entretien. Elles auraient en outre à fournir le mobilier et à garantir pour cinq ans au moins le traitement fixe du principal et des professeurs. Ce traitement serait considéré comme obligatoire pour la commune, en cas d'insuffisance des revenus propres du collège. (Loi du 15 mars 1850, art. 75.)

De même, d'après la loi du 21 décembre 1880 relative à l'enseignement secondaire des jeunes filles, des internats peuvent être annexés, sur la demande des conseils municipaux et après entente entre eux et l'Etat, aux établissements qui sont fondés par l'Etat avec le concours des départements et des communes pour l'enseignement secondaire des jeunes filles. Ces internats sont soumis au même régime que les collèges communaux. (Loi du 21 décembre 1880, art. 1, 2, et 3.)

III. *Des dépenses relatives à l'instruction primaire.*

En ce qui concerne l'instruction primaire, sont à la charge des communes : 1° l'entretien et s'il y a lieu la location des bâtiments des écoles primaires; le logement des maîtres ou les indemnités représentatives; 2° les frais de chauffage et d'éclairage des classes dans les écoles primaires; 3° la rémunération des gens de service dans les écoles maternelles publiques ; 4° l'acquisition, l'entretien et le renouvellement du mobilier scolaire et du matériel d'enseignement; 5° les registres et imprimés à l'usage des écoles ; 6° les allocations aux chefs d'atelier, contremaîtres et ouvriers chargés par les communes de l'enseignement agricole, commercial ou industriel dans les écoles primaires de tout ordre et les écoles primaires supérieures ; 7° l'indemnité de résidence qui est due dans certains cas à l'instituteur conformément aux dispositions de l'article 12 de la loi du 19 juillet 1889 sur les dépenses ordinaires de l'instruction primaire publique et les traitements du personnel de ce service. (Même loi, art. 4.)

IV. *Des écoles primaires publiques.*

Doivent être considérées comme écoles primaires publiques donnant lieu à une dépense obligatoire pour la commune :

1° Les écoles communales de filles qui sont ou seront établies dans les communes de plus de quatre cents âmes ;

2° Les salles d'asile :

3° Les classes intermédiaires entre la salle d'asile et l'école primaire, dites classes enfantines, comprenant les enfants des deux sexes et confiées à des institutrices pourvues du brevet de capacité et du certificat d'aptitude à la direction des salles d'asile (Même loi, art. 7).

Le nombre des écoles publiques de chaque commune est fixé par le Conseil départemental avec l'approbation du ministre de l'instruction publique sur l'avis du conseil municipal. (Loi du 10 avril 1867 sur l'enseignement primaire, art. 2).

V. *Des cours complémentaires d'un an et des écoles primaires supérieures.*

Les communes peuvent solliciter le concours de l'Etat pour l'établissement d'un *cours complémentaire d'un an* annexé à l'école élémentaire, ou la fondation d'une école primaire supérieure proprement dite, ayant un personnel distinct et comprenant au moins deux années d'études.

Mais elles doivent pour l'obtenir réunir plusieurs conditions. Il faut notamment qu'elles s'engagent à inscrire, pour cinq ans au moins, les dépenses qui leur incombent, pour ces deux établissements, au nombre des dépenses obligatoires (Loi du 19 juillet 1889, art. 5).

VI. *De la caisse des Ecoles.*

Aux termes de l'article 15 de la loi du 10 avril 1867 une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet pouvait créer, dans toute commune, une caisse des écoles destinée à encourager et à faciliter la fréquentation de l'école par des récompenses aux élèves assidus et par des secours aux élèves indigents.

Le revenu de cette caisse se composait de cotisations volontaires et de subventions de la commune, du département ou de l'Etat. Elle pouvait recevoir, avec l'autorisation du préfet, des dons et des legs. Le service en était fait gratuitement par le percepteur.

La loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire a rendu l'établissement d'une caisse des écoles obligatoire dans toutes les communes (art. 7).

La répartition des secours se fait par les soins de la commission scolaire. (Loi du 28 mars 1882, art. 17) (1).

(1) Tome III, p. 336, 334.

SECTION II.

DES AUTRES DÉPENSES COMMUNALES OBLIGATOIRES.

D'autres dépenses, en dehors des dépenses relatives à l'instruction publique dont nous venons de nous occuper, sont encore classées par l'article 136 de la nouvelle loi municipale parmi les dépenses qui ont pour la commune un caractère obligatoire. Nous allons énumérer et étudier successivement les différents objets de ces dépenses.

I.

L'entretien de l'hôtel de ville, ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu.

Le paragraphe 12 du même article 136 range également parmi les dépenses obligatoires les grosses réparations à faire aux édifices communaux, c'est-à-dire celles sans lesquelles ces édifices tomberaient en ruine. Mais il ne s'agit ici que de simples dépenses d'entretien et ces dépenses ne sont obligatoires, en vertu du paragraphe premier, qu'en ce qui concerne l'hôtel de ville.

II.

Les frais de bureau et d'impressions pour le service de la commune, de conservation des archives communales et du recueil des actes administratifs du département ; les frais d'abonnement au Bulletin des communes et, pour les communes chefs-lieux de canton, les frais d'abonnement et de conservation du Bulletin des lois.

Le *Bulletin des lois* est envoyé aux chefs-lieux de département, d'arrondissement ou de canton. Dans les autres communes on n'envoie que le *Bulletin des communes*. Le prix d'abonnement de ces publications est payé par le receveur municipal au receveur particulier.

Il en est de même du prix des imprimés nécessaires aux communes qui leur sont fournis par l'administration. Pour en autoriser le recouvrement, le préfet prend un arrêté accompagné d'états formés par arrondissement et qui désignent la somme à verser par chaque commune. Ces états sont ensuite transmis au receveur général, puis aux receveurs particuliers entre les mains desquels les receveurs municipaux en versent le montant.

Les diverses contributions qui sont ainsi exigées des communes sont centralisées par l'intermédiaire des receveurs particuliers, à titre de cotisations municipales, à la caisse du receveur général des finances

et c'est ce dernier qui acquitte lui-même sur un mandat du préfet les dépenses auxquelles elles sont destinées à subvenir.

III.

Les frais de recensement de la population ; ceux des assemblées électorales qui se tiennent dans les communes et ceux des cartes électorales.

Les frais du recensement quinquennal de la population consistent dans la fourniture des cadres imprimés et la rétribution des agents auxiliaires dont le concours peut être nécessaire.

IV.

Les frais des registres de l'état civil et des livrets de famille et la portion de la table décennale des actes de l'état civil à la charge des communes.

Les tables décennales sont dressées en triple expédition par les greffiers des tribunaux de première instance. L'une de ces expéditions reste au greffe, l'autre est transmise au préfet du département et la troisième à la commune qui la paie à raison d'un centime par nom, non compris le prix du timbre.

V.

Le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi, et les frais de perception.

Le traitement des receveurs municipaux consiste dans des remises proportionnelles sur les recettes et les dépenses qu'ils ont à effectuer pour le compte de la commune. (Ordonn. des 17 avril et 13 mai 1839. Décret du 27 juin 1876).

Il n'y a lieu du reste à aucune remise sur les recettes et les paiements qui ne constituent que des conversions de valeur.

D'autre part, les conseils municipaux peuvent augmenter ou réduire d'un dixième les remises allouées aux receveurs municipaux.

Ceux-ci se paient eux-mêmes en vertu d'un mandat que leur délivre le maire sur le vu et après vérification du décompte par eux dressé et visé par le receveur général.

VI.

Les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale et des gardes des bois de la commune.

Une imposition spéciale peut être votée pour le salaire des gardes champêtres, en cas d'insuffisance des ressources de la commune.

Le salaire des gardes forestiers des communes est fixé par le préfet sur la proposition du conseil municipal et l'avis du conservateur des forêts. Il est payé par le receveur municipal sur un mandat délivré par le maire lorsque les fonds destinés à ce paiement ne sont pas centralisés, à titre de cotisations municipales, à la caisse du receveur général.

Les gardes forestiers des communes sont nommés par le préfet sur une liste de trois candidats dressée par le conservateur des forêts.

VII.

Les pensions à la charge de la commune, lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées.

Les pensions régulièrement concédées, de quelque nature qu'elles soient, constituent pour les intéressés un droit acquis et deviennent par suite, pour les communes, une charge obligatoire.

VIII.

es frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier dans les communes chefs-lieux de canton.

IX.

Le contingent assigné à la commune, conformément aux lois, dans la dépense des enfants assistés et des aliénés.

Les dépenses du service des enfants assistés se divisent, d'après la loi, en dépenses intérieures, dépenses extérieures et dépenses d'inspection et de surveillance.

Les frais d'inspection et de surveillance sont à la charge de l'Etat. Les dépenses intérieures sont celles qui sont faites pour les enfants admis à l'hospice, elles sont supportées par l'Etat jusqu'à concurrence d'un cinquième; et par le département. Les dépenses extérieures, les seules auxquelles les communes sont appelées à contribuer, concernent les enfants placés à la campagne et dans des établissements spéciaux ou secourus chez leurs parents.

La part afférente aux communes dans les dépenses extérieures est réglée chaque année par le conseil général, elle ne peut excéder le cinquième. (Loi du 5 mai 1869 relative aux dépenses du service des enfants assistés).

Quant à la dépense du service des aliénés, elle est d'abord à la charge

de l'aliéné lui-même ou de ceux à qui il peut demander des aliments (1).

A défaut de ces personnes, il y serait pourvu par le département auquel l'aliéné appartient et par la commune de son domicile, d'après des bases proposées par le conseil général, sur l'avis du préfet, et approuvées par le gouvernement. (Loi du 30 juin 1838 sur les aliénés, art. 27 et 28).

X.

L'indemnité de logement aux curés et desservants et ministres des autres cultes salariés par l'Etat, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement et que les fabriques ou autres administrations préposées aux cultes ne peuvent pourvoir elles-mêmes au paiement de cette indemnité.

Ainsi, comme nous l'avons vu ci-dessus, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté au logement des curés, desservants et ministres des autres cultes salariés par l'Etat, il ne leur est dû une indemnité de logement que lorsque les fabriques ou autres administrations préposées aux cultes ne peuvent pourvoir elles-mêmes au paiement de cette indemnité.

XI.

Les grosses réparations aux édifices communaux, sauf, lorsqu'ils sont consacrés aux cultes, l'application préalable des revenus et des ressources disponibles des fabriques à ces réparations, et sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments affectés à un service militaire.

Les grosses réparations sont indispensables à la conservation des édifices communaux, on comprend donc qu'elles aient été déclarées obligatoires pour les communes.

Mais, en ce qui concerne les édifices consacrés au culte, une exception a été faite à la règle générale, et encore bien que la commune soit propriétaire de ces édifices, elle n'est tenue de supporter les réparations destinées à en empêcher la ruine qu'en cas d'insuffisance des ressources disponibles de la fabrique.

Le décret du 25 avril 1810 a transféré aux communes la propriété des bâtiments militaires, casernes, hôpitaux, manutentions, corps de

(1) S'il y avait contestation sur l'obligation de fournir des aliments, ou sur leur quotité, il serait statué par le tribunal compétent, à la diligence de l'administrateur des biens de l'aliéné. Le recouvrement des sommes dues serait poursuivi et opéré à la diligence de l'administration de l'enregistrement et des domaines. Loi du 30 juin 1838, art. 27).

garde, etc. Les communes n'ont pas toutefois à pourvoir à l'entretien de ces édifices. Les réparations menues et grosses qu'ils nécessitent sont à la charge du ministère de la guerre, moyennant un prélèvement qu'il a le droit d'effectuer sur le produit de l'octroi des villes.

Comme les taxes d'octroi augmentent les dépenses nécessaires pour la consommation des troupes, il était juste en effet que les villes, pour indemniser l'Etat de ce surcroit de charges, fussent appelées à contribuer aux dépenses du casernement des troupes en garnison. Il a été en conséquence décidé par la loi de finances du 15 mai 1818 qu'il pourrait être fait sur les centimes ordinaires et extraordinaires des communes ayant des octrois un prélèvement qui ne pourrait dans tous les cas s'élever, par chaque année, au dessus de 7 francs par homme et de 3 francs par cheval. Les fonds nécessaires au paiement de l'indemnité sont compris, chaque année, au budget des communes.

XII.

La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique.

Le décret du 30 décembre 1809 sur les fabriques qui attribuait à ces établissement les produits spontanés des lieux de sépulture, les avait en retour chargés de l'entretien des cimetières. Mais ces produits ayant été classés parmi les revenus ordinaires des communes par l'article 132 § 9 de la nouvelle loi municipale, il était naturel que l'entretien des cimetières cessât d'incomber aux établissements religieux. L'article 136 § 13 l'a mis à la charge des communes pour lesquelles il constitue une dépense obligatoire.

XIII.

Les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement.

Le législateur veut ainsi qu'il y ait à la fois, surtout dans les communes importantes, un plan d'alignement et un plan de nivellement.

Le plan de nivellement détermine par des chiffres et des signes graphiques le niveau que présentent ou doivent présenter les voies publiques communales intérieures.

Les préfets sont chargés de veiller à l'exécution de ce plan en l'imposant au besoin à la commune.

XIV.

Les frais et dépenses des conseils de prud'hommes pour les communes comprises dans le territoire de leur juridiction, et proportionnellement au nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales

spéciales à l'élection, et les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures pour les communes où elles existent.

La loi du 18 juillet 1837 (art. 30, n° 19) mettait les frais et dépenses des conseils de prud'hommes à la charge des seules communes où ils siégeaient. La loi nouvelle répartit équitablement cette dépense entre les diverses communes comprises dans le territoire de la juridiction des conseils. Si elle n'a pas fait, au contraire, la même répartition en ce qui concerne les frais du local et du mobilier des justices de paix, c'est à cause des avantages et des profits que les justices de paix procurent aux lieux où elles siègent.

XV.

Les prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux.

Les biens communaux affectés à un service public, comme les chemins, rues et places, églises, écoles, presbytères, casernes, sont les seuls qui soient, en principe, affranchis de l'impôt foncier. Toutefois, parmi les biens qui ont reçu cette affectation, ceux qui sont productifs de revenus, tels que les halles, marchés et abattoirs, ont été déclarés imposables.

Les biens communaux qui sont assujettis à la contribution foncière doivent de plus la taxe dite des biens de mainmorte.

Enfin, nous avons vu tout à l'heure que les villes ayant des octrois ont à supporter, au moins en partie, les frais de casernement des troupes en garnison.

En cas d'insuffisance des ressources ordinaires de la commune pour l'acquittement des contributions qui grèvent ses biens, il y serait pourvu par une imposition extraordinaire de centimes additionnels au principal des contributions directes. Mais, si les habitants avaient des droits inégaux dans la jouissance des biens communaux, l'impôt, qui est une charge de jouissance, devrait être réparti entre les ayants droit seulement. Il en serait ainsi notamment pour les contributions assises sur les biens qui appartiennent d'une manière exclusive aux sections de commune.

XVI.

L'acquittement des dettes exigibles.

Lorsqu'une dette communale sur l'existence ou le chiffre de laquelle ne s'élève aucune contestation n'est pas payée au créancier à l'échéance, celui-ci, fût-il muni d'un titre exécutoire, ne pourrait pas recourir aux voies ordinaires d'exécution contre le receveur municipal, puisque ce

comptable ne peut rien payer qu'en vertu d'un crédit régulièrement inscrit au budget.

Le créancier devrait donc s'adresser d'abord au conseil municipal et se pourvoir au besoin devant le préfet et le ministre pour obtenir l'inscription au budget du montant de la somme qu'il réclame. Il y aurait recours au contentieux devant le Conseil d'Etat contre la décision du ministre.

XVII.

Les dépenses des chemins vicinaux dans les limites fixées par la loi.

Ces dépenses n'étaient pas l'objet d'une mention spéciale dans la loi du 18 juillet 1837 (art. 30), mais elles n'en avaient pas moins le caractère de dépenses obligatoires en vertu de la loi du 21 mai 1836, sur les chemins vicinaux, et dans les limites déterminées par cette loi. Le législateur de 1884 a cru devoir les faire figurer nominativement, à raison de leur importance, dans l'énumération de l'article 136.

XVIII.

Les dépenses occasionnées par l'application de l'article 85 de la loi municipale et généralement toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de la loi.

L'article 85 de la loi municipale autorise le préfet à procéder d'office, par lui-même ou par un délégué spécial, à l'accomplissement des actes rentrant dans les fonctions du maire et que celui-ci se refuserait à remplir. Les dépenses qu'entraînerait cette délégation spéciale rendue nécessaire par la résistance du maire pourraient être inscrites d'office au budget. Mais les préfets doivent autant que possible éviter de désigner un mandataire salarié pour l'accomplissement d'un acte confié par la loi à des fonctionnaires dont elle déclare le mandat gratuit. (Circulaire du 15 mai 1884).

Nous n'entreprendrons pas d'ailleurs d'énumérer ici les dépenses autres que celles qui sont indiquées dans l'article 136 et qu'une disposition formelle et expresse de la loi a mises à la charge des communes. Bornons-nous à signaler les dépenses ordinaires du service de l'assistance médicale gratuite qu'une loi récente du 15 juillet 1893 a rendues obligatoires pour les communes, le département et l'Etat, dans les proportions déterminées par cette loi.

CHAPITRE II.

DES DÉPENSES COMMUNALES FACULTATIVES.

Les dépenses facultatives, nous l'avons déjà dit, sont celles qu'il est au pouvoir du conseil municipal d'adopter ou de rejeter.

Il est impossible d'en entreprendre l'énumération, car elles peuvent porter sur les objets les plus variés. Telles sont notamment celles qui seraient relatives à des subventions accordées aux ministres du culte, à des œuvres de bienfaisance, aux écoles, etc. Tels seraient encore l'entretien de l'horloge communale, le pavage et l'éclairage des rues, les frais des fêtes publiques, etc., etc...

Les dépenses facultatives sont ordinaires ou extraordinaires suivant qu'elles ont un caractère exceptionnel et transitoire ou se reproduisent périodiquement. Les secours accordés dans des années calamiteuses, les travaux de construction ou de reconstruction des édifices communaux sont des dépenses extraordinaires.

Titre V.

Du Budget communal.

CHAPITRE I.

DE L'ÉTABLISSEMENT DU BUDGET COMMUNAL.

SECTION I.

HISTORIQUE.

Il y avait dans les communautés d'habitants de l'ancien régime, comme dans les communes modernes, des dépenses obligatoires et des dépenses facultatives, mais il n'y avait pas de budget, c'est-à-dire d'état ou projet dressé et voté, à l'avance, pour les recettes et les dépenses présumées devoir se réaliser dans le cours de l'année ou exercice suivant.

Au fur et à mesure qu'elles se présentaient et que l'utilité ou la nécessité s'en faisait sentir, les dépenses étaient soumises à l'assemblée générale des habitants par le juge seigneurial ou le syndic qui proposait en même temps les moyens d'y subvenir. L'assemblée approuvait ou rejetait celles de ces dépenses qui n'avaient qu'un caractère facultatif, et, lorsqu'elles avaient été réalisées, l'intendant ou le subdélégué, en examinant les comptes du syndic, pouvait encore les laisser à la charge de celui-ci, lorsqu'elles ne lui paraissaient pas justifiées.

Les indemnités du syndic, les honoraires du subdélégué, l'entretien de la nef de l'église, du presbytère et du cimetière, les gages du maître d'école, les frais du tirage de la milice constituaient pour la communauté des dépenses obligatoires annuelles et permanentes. Il y était pourvu sur les revenus ordinaires de la communauté, ou, lorsque ces revenus étaient insuffisants, par des cotisations imposées aux habitants. C'est ainsi notamment que les messiers et les pâtres étaient rémunérés par une redevance fixée pour chaque propriétaire d'après l'étendue de ses terres ou le nombre de ses bestiaux. Quant aux dépenses extraor-

dinaires, obligatoires ou facultatives, qu'entraînaient la reconstruction de l'église, du presbytère, d'un pont, ou autres travaux d'utilité communale, on recourait, pour y subvenir, en cas d'insuffisance des ressources communales, à des impositions extraordinaires.

SECTION II.

DU VOTE ET RÈGLEMENT DU BUDGET COMMUNAL.

Aujourd'hui, chaque commune a son budget qui est proposé par le maire, voté par le conseil municipal et réglé par le préfet ou par le Président de la République.

Le budget des villes dont le revenu est de 3 millions de francs au moins doit être, en effet, soumis à l'approbation du Président de la République, sur la proposition du ministère de l'intérieur. (Loi du 5 avril 1884, art. 145).

Le décret du Président de la République ou l'arrêté du préfet qui règle ainsi le budget d'une commune, peut, en principe et en dehors des cas que nous indiquerons plus loin, rejeter ou réduire les dépenses qui y sont portées, mais il ne peut les augmenter ni en introduire de nouvelles, s'il s'agit de dépenses facultatives. (Même loi, art. 148).

Mais, en ce qui concerne les dépenses obligatoires, si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés par une dépense de cette nature, ou s'il n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par décret du Président de la République, pour les communes dont le revenu est de 3 millions et au-dessus, et par arrêté du préfet en conseil de préfecture pour celles dont le revenu est inférieur.

Au reste, aucune inscription d'office ne peut être ainsi opérée sans que le conseil municipal ait été, au préalable, appelé à prendre une délibération spéciale à ce sujet.

Pour une dépense annuelle et variable, le chiffre en est fixé sur la quotité moyenne pendant les trois dernières années. S'il s'agit, au contraire, d'une dépense annuelle et fixe de sa nature ou d'une dépense extraordinaire, elle doit être inscrite pour sa quotité réelle.

Il se pourrait que les ressources de la commune fussent insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires ainsi inscrites d'office. Dans ce cas, il serait pourvu à ces dépenses par le conseil municipal, ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie d'office, soit par un décret, soit par une loi spéciale. Un simple décret suffirait, si la contribution à établir ne devait pas excéder

le maximum fixé annuellement par la loi de finances. Autrement, une loi serait nécessaire. (Même loi, art. 149.)

L'autorité qui règle le budget ne peut, nous l'avons vu, ni y inscrire d'office des dépenses purement facultatives, ni augmenter les dépenses de cet ordre qui y seraient portées. Elle pourrait seulement les rejeter ou les réduire, et encore la loi lui refuse-t-elle le pouvoir de modifier en aucune manière les allocations portées au budget pour dépenses facultatives, lorsque le budget pourvoit d'ailleurs à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses, quelles que soient ces dépenses, obligatoires ou facultatives, ordinaires ou extraordinaires. (Même loi, art. 145.)

Mais si, à l'inverse, les dépenses obligatoires étaient omises ou insuffisamment dotées, le préfet ou le Chef de l'Etat pourrait prendre tout ou partie du crédit attribué à des dépenses purement facultatives pour le reporter sur les dépenses obligatoires.

De même, si dans un budget où figurent des dépenses facultatives, il était fait emploi de recettes extraordinaires, l'autorité compétente, en réglant le budget, pourrait prendre les sommes affectées à ces dépenses facultatives pour les substituer aux recettes extraordinaires et assurer par là à la commune la conservation du produit de ces recettes lorsqu'il constitue pour elle un capital, ou en préparer la suppression lorsqu'il vient de contributions extraordinaires.

Les recettes extraordinaires ont, en effet, pour les communes le caractère d'un capital qui ne doit pas être dissipé et dont il convient de leur garantir la jouissance à perpétuité lorsqu'elles proviennent du prix des biens aliénés, des dons et legs, du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées, ou même encore du produit des coupes extraordinaires de bois, car ces coupes sont véritablement un capital mis en réserve pour l'avenir.

Dans le cas où, pour une cause quelconque, le budget d'une commune n'aurait pas été définitivement réglé avant le commencement de l'exercice, les recettes et les dépenses ordinaires continueraient, jusqu'à l'approbation de ce budget, à être faites conformément à celui de l'année précédente. Dans le cas où il n'y aurait eu aucun budget antérieurement voté, le budget serait établi par le préfet en conseil de préfecture. (Même loi, art. 150).

SECTION III.

DES CRÉDITS ADDITIONNELS OU SUPPLÉMENTAIRES.

Les crédits additionnels ou supplémentaires qui pourraient être reconnus nécessaires après le règlement du budget sont votés et autorisés

de la même manière que le budget lui-même. (Même loi, art. 146).

Ainsi, la nouvelle loi municipale n'a pas reproduit la disposition de la loi du 18 juillet 1837, article 34 § 2, aux termes de laquelle, dans les communes dont le budget est réglé par décret, les crédits supplémentaires votés en cours d'exercice pour dépenses urgentes pouvaient être approuvés par le préfet.

D'après la loi du 5 avril 1884, tous les crédits sans exception, dans les villes dont le préfet n'est pas appelé à régler le budget, doivent être autorisés par décret.

SECTION IV.

DU CRÉDIT POUR DÉPENSES IMPRÉVUES.

Au reste, les conseils municipaux peuvent porter au budget un crédit pour les dépenses imprévues.

La somme inscrite pour ce crédit ne peut être réduite ou rejetée qu'autant que les revenus ordinaires, après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires, ne permettraient pas d'y faire face.

Le crédit pour dépenses imprévues est employé par le maire.

Celui-ci n'a plus d'ailleurs à obtenir, comme sous l'empire de la loi du 18 juillet 1837, art. 37, l'approbation du préfet ou du sous-préfet pour faire emploi du crédit. Mais, dans la première session qui suit l'ordonnancement de chaque dépense, le maire est tenu de rendre compte au conseil municipal, avec pièces justificatives à l'appui, de l'emploi de ce crédit. Ces pièces doivent demeurer annexées à la délibération. (Loi du 5 avril 1884, art. 147).

Les pièces dont il s'agit ici sont destinées à fournir au conseil municipal la justification des dépenses ordonnancées par le maire. Elles peuvent consister en un état détaillé, appuyé de rapports explicatifs soit du maire, soit des chefs de service.

Quant aux pièces comptables proprement dites, telles que mémoires, factures ou quittances, elles continuent, nonobstant la disposition nouvelle de la loi du 5 avril 1884, à être remises au receveur municipal, afin que celui-ci puisse les produire au juge des comptes, comme les pièces justificatives de toutes les autres dépenses.

CHAPITRE II.

DE L'EXÉCUTION DU BUDGET COMMUNAL.

SECTION I.

DU RECOUVREMENT DES RECETTES, DE L'ORDONNANCEMENT ET DU PAIEMENT DES DÉPENSES.

Les recettes régulièrement votées et autorisées par le budget municipal s'effectuent sur des états dressés par le maire et rendus exécutoires par le préfet ou le sous-préfet, toutes les fois que les lois et réglements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement. (Loi du 5 avril 1884, art. 154).

C'est également le maire qui délivre les mandats de paiement sur la caisse municipale. S'il refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquide, il serait prononcé par le préfet en conseil de préfecture, et l'arrêté du préfet tiendrait lieu de mandat du maire. (Même loi, art. 152).

Au reste, les dépenses ne peuvent être acquittées que sur les crédits ouverts à chacune d'elles, et, d'autre part, ces crédits ne pourraient pas être employés par les maires à d'autres dépenses. (Décret portant règlement général sur la comptabilité publique du 31 mai 1862, art. 502).

Ainsi, aucune dépense ne peut être acquittée si elle n'a été préalablement ordonnancée par le maire sur un crédit régulièrement ouvert. En conséquence tout mandat ou ordonnance doit énoncer le crédit auquel la dépense s'applique. (Même décret, art. 503).

De plus, les crédits ouverts par le budget pour les dépenses d'une année ne peuvent être employés qu'à des dépenses effectuées dans le cours même de cette année, c'est-à-dire du 1er janvier au 31 décembre. Les crédits ouverts pour les dépenses de chaque exercice ne peuvent être, en effet, employés à l'acquittement des dépenses d'un autre exercice et sont seuls considérés comme appartenant à un exercice les services faits et les droits acquis du 1er janvier au 31 décembre de l'année qui lui donne son nom. (Même décret, art. 8 et 6).

Il en résulte que le mandat de paiement ou ordonnance délivré par

le maire doit énoncer non seulement le crédit mais encore l'exercice auquel la dépense s'applique. (art. 503).

Les crédits alloués pour une dépense qui n'aurait pas été réalisée ou qui n'aurait été faite qu'en partie ne pourraient pas être appliqués à des dépenses faites dans le cours de l'année suivante. Ces crédits sont par conséquent annulés de droit au 31 décembre et ils ne subsistent que dans la mesure suivant laquelle les dépenses auxquelles ils correspondent ont été effectuées.

Dans cette mesure, ils restent à la disposition du maire ordonnateur jusqu'au 15 mars de l'année suivante pour la liquidation et l'ordonnancement des dépenses auxquelles ils ont été affectés. (Même décret, art. 506).

Mais aucune dépense ne peut plus être ordonnancée passé le 15 mars et les mandats non payés dans les quinze jours suivants sont annulés, sauf réordonnancement, s'il y a lieu. (art. 508).

Après le 31 mars, l'exercice, c'est-à-dire la période d'exécution des services du budget de l'année dont il porte le nom, est clos ; les crédits demeurés sans emploi sont annulés, et les restes à payer ainsi que les restes qui seraient encore à recouvrer sont reportés de droit au budget de l'exercice pendant lequel la clôture a lieu. (art. 507 et 4).

Aux chapitres de recettes et de dépenses du budget primitif de l'année viennent en effet s'ajouter, dans le cours de cette année, des chapitres additionnels de recettes et de dépenses supplémentaires qui forment eux-mêmes un budget supplémentaire.

Dans le chapitre additionnel des recettes supplémentaires prennent place à leur rang toutes les recettes de quelque nature qu'elles soient qui, non prévues au budget primitif, sont ensuite autorisées supplémentairement dans le cours de l'année.

On y reporte aussi de plein droit, sous un titre spécial et dans une section distincte, après le 31 mars : 1° les restes à recouvrer de l'exercice clos à cette époque ; 2° l'excédant final de ce même exercice dans lequel figure le montant des sommes provenant des crédits ou portions de crédits annulés faute d'emploi. (Décret de 1862, art. 507).

Le chapitre additionnel des dépenses supplémentaires comprend lui aussi dans deux sections différentes : 1° tous les crédits supplémentaires qui seraient autorisés après l'approbation du budget primitif ; 2° les restes à payer sur les crédits annulés du budget précédent et l'excédant de dépenses de ce même budget, lorsque les recettes, après la clôture de l'exercice, se trouvent être inférieures aux dépenses.

Les restes à payer sur les crédits annulés du budget précédent sont reportés de droit au budget de l'exercice pendant lequel la clôture a lieu. Ils y figurent, comme nous venons de le dire, sous un titre spécial, dans

le chapitre additionnel des dépenses supplémentaires, sous la forme de crédits ou portions de crédits reportés du budget précédent. Les mandats ou ordonnances de paiement qui pourraient être délivrés par le maire sur ces crédits devraient donc l'être avec imputation sur les restes libres de l'exercice clos reportés au chapitre additionnel des recettes supplémentaires du budget de l'exercice courant. (Même décret, art. 507, 508).

Les maires demeurent chargés sous leur responsabilité de la remise aux ayants droit des mandats qu'ils délivrent sur la caisse municipale. (Même décret, art. 504).

SECTION II.

DES ATTRIBUTIONS RESPECTIVES DU MAIRE ET DU RECEVEUR MUNICIPAL EN CE QUI CONCERNE L'EXÉCUTION DU BUDGET.

Les dépenses communales sont ainsi ordonnancées par le maire, et les recettes sont recouvrées sur des états par lui dressés, toutes les fois que la loi n'en a pas disposé autrement. Mais, recettes et dépenses doivent être effectuées et réalisées par un comptable qui est à la fois receveur et payeur, et qui s'appelle simplement *receveur municipal*.

Ce comptable est chargé seul, et sous sa responsabilité, de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui seraient dues à cet établissement, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés.

Tous les rôles de taxes, de sous-répartitions et de prestations locales doivent lui être remis. (Loi du 5 avril 1884, art. 152, 153 et 154).

C'est, en principe, le percepteur qui remplit les fonctions de receveur municipal. Néanmoins, dans les communes dont les revenus ordinaires excèdent 30.000 francs, ces fonctions peuvent être confiées, sur la demande du conseil municipal, à un receveur municipal spécial. (Même loi, art. 156).

Le rôle du maire, en ce qui concerne la comptabilité communale, ne peut donc être que celui d'un ordonnateur. Ce magistrat ne doit, ni effectuer aucune recette, ni faire aucun paiement, le receveur municipal a seul le maniement des deniers communaux, seul il est comptable.

Les deux titres d'ordonnateur et de comptable ne doivent pas être confondus. Ils donnent lieu à deux responsabilités distinctes et si le maire excédait son droit de simple ordonnateur pour s'immiscer dans les

attributions du comptable en effectuant lui-même des recettes et des paiements de deniers communaux, toutes les dispositions des lois qui règlent les obligations spéciales des receveurs lui seraient applicables.

Aux termes de l'article 155 de la loi municipale, toute personne autre que le receveur municipal qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers de la commune, serait, en effet, par ce seul fait, constituée comptable. Elle pourrait en outre être poursuivie, en vertu de l'article 258 du Code pénal, pour s'être immiscée sans titre dans les fonctions publiques.

SECTION III.

DES FAITS DE COMPTABILITÉ OU DE GESTION OCCULTE.

Les fonctions d'ordonnateur et de comptable n'étaient point autrefois séparées comme elles le sont aujourd'hui et dans les communautés rurales où il n'y avait point de budget le même agent municipal réalisait les recettes, ordonnançait et effectuait les dépenses, au fur et à mesure qu'elles se présentaient, sous la seule condition d'en référer suivant les cas à l'assemblée des habitants.

De même, nonobstant la règle d'après laquelle les recettes et les dépenses des communes ne peuvent être faites que conformément au budget de chaque exercice ou aux autorisations supplémentaires (Décret du 31 mai 1862, art. 487), on voit encore parfois de nos jours les maires effectuer eux-mêmes des dépenses d'utilité communale dont le budget ne porte aucune mention au moyen de ressources qui ne figurent point davantage au budget et qui proviennent soit de taxes levées sur les habitants sans autorisation, soit de dons ou de souscriptions volontaires.

Quelquefois aussi ils n'hésitent même pas à détourner des crédits portés au budget officiel de l'affectation spéciale qu'ils ont reçue pour les appliquer à des dépenses non autorisées tout en les faisant figurer dans les comptes comme employés, au moyen de quittances de complaisance.

Dans tous ces cas, le maire est constitué comptable des deniers communaux dont il a pris ainsi le maniement ; il y a ce qu'on appelle un fait de comptabilité occulte. Les comptabilités occultes donnent lieu à l'application des mêmes règles que les comptabilités régulières et patentes. Nous décrirons ces règles un peu plus loin en exposant celles qui sont relatives à la responsabilité des receveurs municipaux et aux comptes qu'ils sont tenus de rendre.

Les gestions occultes, dit l'article 25 du décret du 31 mai 1862, sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent la même responsabilité que les gestions patentes et régulièrement décrites.

Peut, néanmoins, le juge, continue le même article, à défaut de justifications suffisantes et lorsqu'aucune infidélité ne se sera révélée à la charge du comptable, suppléer, par des considérations d'équité, à l'insuffisance des justifications produites.

Titre VI.

De la comptabilité communale.

CHAPITRE I.

DU COMPTE D'ADMINISTRATION DU MAIRE.

Encore bien qu'il soit étranger au maniement des deniers, le maire doit rendre compte de l'administration financière dont il est chargé. Ce compte il le présente annuellement au conseil municipal qui en délibère. Mais ce conseil n'a pas, pour l'examiner, à faire des opérations de calcul, car le maire étant administrateur, ce n'est point, à proprement parler, un compte de deniers, mais un compte moral qu'il rend de son administration. Pour apprécier ce compte moral moralement, le conseil municipal doit vérifier notamment si le maire n'a ordonnancé que des dépenses régulièrement autorisées et dans les limites allouées par le budget.

Les comptes des maires ordonnateurs doivent être rendus par exercice et clos au 31 mars de l'année qui suit immédiatement chaque exercice. Ils sont nécessairement soumis aux délibérations des conseils municipaux dans la session ordinaire qui suit la clôture de chaque exercice, c'est-à-dire dans la session de mai, car d'aprés la disposition formelle de l'article 151 de la loi municipale ils doivent être présentés au conseil avant la délibération du budget. (Décret de 1862, art. 510).

Pour préparer les éléments du compte d'administration du maire, au fur et à mesure de chaque opération d'ordonnancement, il doit en être tenu écriture sur des registres ouverts à la mairie. (Même décret, art. 509).

D'autre part, dans la première quinzaine d'avril, les receveurs dressent, d'aprés leurs écritures, un état de situation de l'exercice clos, qui doit faire ressortir les recouvrements effectués et les restes à recouvrer, les dépenses faites et les restes à payer, ainsi que les crédits annulés et enfin l'excédant définitif des recettes.

Cet état est remis par eux au maire pour être joint, comme pièce justificative, au compte d'administration (Même décret, art. 524).

Ce compte doit présenter, par colonne distincte et dans l'ordre des chapitres et des articles du budget

En recette :

1° La nature des recettes.

2° Les évaluations du budget.

3° La fixation définitive des sommes à recouvrer, d'après les titres justificatifs.

4° Les sommes recouvrées pendant la première année de l'exercice et pendant les trois premiers mois de la seconde année.

5° Les sommes restant à recouvrer, à reporter au budget de l'exercice suivant.

En dépense :

1° Les articles de dépenses du budget.

2° Le montant des crédits.

3° Le montant des sommes payées sur ces crédits, soit dans la première année, soit dans les trois premiers mois de la deuxième.

4° Les restes à payer, à reporter au budget de l'exercice suivant.

5° Les crédits ou portions de crédits à annuler faute d'emploi dans les délais prescrits.

Le maire joint d'ailleurs à ce compte les développements et les explications nécessaires pour éclairer le conseil municipal ainsi que l'autorité supérieure, et leur permettre d'apprécier ses actes administratifs pendant l'exercice qui vient de se terminer. (Décret de 1862, art. 510).

Dans les séances où les comptes d'administration du maire sont débattus, le conseil municipal élit son président. Le maire peut d'ailleurs, même quand il ne serait plus en fonction, assister à la discussion; mais il doit se retirer au moment du vote. Le président adresse directement la délibération au sous-préfet. (Loi du 5 avril 1884, art. 52).

Les comptes des maires sont définitivement approuvés par les préfets. (Même loi, art. 151).

Une copie conforme du compte d'administration, tel qu'il a été vérifié par le conseil municipal et examiné par le préfet, doit être transmise par le comptable à la juridiction compétente, comme élément de contrôle du compte de sa gestion.

CHAPITRE II.

DE LA GESTION DU RECEVEUR.

La responsabilité des receveurs municipaux et les formes de la comptabilité des communes sont déterminées par des règlements d'administration publique et pour l'exécution de ces règlements les receveurs municipaux ont été assujettis à la surveillance du receveur des finances.

Dans les communes où les fonctions de receveur municipal et de percepteur sont réunies, la gestion du comptable est d'ailleurs placée non plus seulement sous la surveillance, mais encore sous la responsabilité du receveur des finances. (Loi du 5 avril 1884, art. 158).

Au reste, les effets et les limites de la responsabilité du receveur des finances en cas de déficit ou de débet d'un receveur municipal, percepteur de l'impôt direct, sont déterminées par l'article 545 du décret du 31 mai 1862.

Quant au recours des communes en cas de déficit ou de débet de la part d'un receveur municipal spécial, il est réglé par l'article suivant du même décret.

Le receveur municipal recouvre les divers produits communaux aux échéances déterminées par les titres de perception ou par l'administration. Il délivre immédiatement quittance de toutes les sommes versées à sa caisse. Ces quittances sont détachées d'un journal à souche. (Décret de 1862, art. 516, 517).

Tous les rôles d'impositions, taxes, cotisations et prestations locales doivent être remis à ce comptable par l'entremise du receveur des finances qui les reçoit directement du préfet après qu'ils ont été rendus exécutoires.

Ce comptable doit également recevoir de l'administration locale, par l'entremise du receveur des finances, une expédition en forme de tous les baux, contrats, jugements, déclarations, titres, nouvelles et autres, concernant les revenus dont la perception lui est confiée, et il est autorisé à demander, au besoin, que les originaux de ces divers actes lui soient remis sur son récépissé.

Les budgets et autorisations supplémentaires de dépenses sont transmis de la même manière au receveur municipal.

Le préfet donne avis au maire de la commune de l'envoi de ces documents. (Décret de 1862, art. 512 et 544).

Les receveurs municipaux sont tenus de faire, sous leur responsabi-

lité personnelle, toutes les diligences nécessaires pour la perception des revenus, legs et donations et autres ressources affectées au service des communes ; de faire faire, contre les débiteurs en retard de payer, et à la requête des maires, les exploits, significations, poursuites et commandements nécessaires ; d'avertir les administrateurs de l'expiration des baux ; d'empêcher les prescriptions, de veiller à la conservation des domaines, des droits, privilèges et hypothèques ; de requérir, à cet effet, l'inscription au bureau des hypothèques de tous les titres qui en sont susceptibles ; enfin, de tenir registre de ces inscriptions et autres poursuites et diligences. (Loi du 5 avril 1884, art. 153. Décret de 1862, art. 418).

D'autre part, les receveurs municipaux ont à acquitter les dépenses ordonnancées par le maire, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés. (Loi de 1884, art. 153).

Ils ne peuvent se refuser à acquitter les mandats ou ordonnances, ni en retarder les paiements, que dans les seuls cas où la somme ordonnancée ne porterait pas sur un crédit ouvert ou l'excéderait ; — où les pièces produites pour la justification de la légitimité de la dette et la garantie du paiement seraient insuffisantes ou irrégulières ; — où il y aurait eu opposition dûment signifiée, contre le paiement réclamé, entre les mains du comptable.

Tout refus, tout retard doit être motivé dans une déclaration immédiatement délivrée par le receveur au porteur du mandat, lequel se retire devant le maire, pour que celui-ci avise aux mesures à prendre ou à provoquer.

Tout receveur qui aurait indûment refusé ou retardé un paiement régulier, ou qui n'aurait pas délivré au porteur du mandat la déclaration motivée de son refus, est responsable des dommages qui pourraient en résulter, et encourt, en outre, selon la gravité des cas, la perte de son emploi. (Décret de 1862 art. 520).

CHAPITRE III.

DES COMPTES DE DENIERS DU RECEVEUR MUNICIPAL.

SECTION I.

DU COMPTE DES AGENTS MUNICIPAUX DANS L'ANCIEN RÉGIME.

Le maire ordonnateur rend un compte d'administration, les comptes que le receveur municipal, agent comptable, doit rendre, sont, au con-

traire, des comptes de deniers. Cette distinction du compte d'administration et du compte de gestion n'existait pas dans l'ancien régime, car les deux qualités d'administrateur et de comptable, qui sont aujourd'hui séparées, se trouvaient alors réunies en une même personne, l'agent municipal ou syndic. Cet agent ne devait pas seulement compte d'ailleurs des deniers communaux dont il avait eu le maniement, il devait compte aussi des dépenses qu'il avait effectuées dans l'intérêt de la communauté, car l'intendant, après avoir examiné et contrôlé l'utilité de ces dépenses, pouvait, si elles ne lui paraissaient pas suffisamment justifiées, les laisser à la charge de celui qui les avait effectuées. Ainsi, les agents municipaux ou syndics devaient à la fois compte de leur administration, et de leur gestion. Administration et gestion engageaient d'ailleurs également leur responsabilité pécuniaire, tandis qu'à l'inverse aujourd'hui le compte d'administration du maire n'est qu'un compte moral et non un compte de deniers.

Ce fut souvent devant le juge ordinaire et de droit commun que les agents municipaux rendirent compte des deniers dont ils avaient eu le maniement, mais le compte qu'ils présentaient ainsi devait être auparavant et préalablement soumis aux habitants réunis en assemblée générale. Plus tard, les intendants se réservèrent le droit d'apurer définitivement les comptes municipaux, et des règles nouvelles furent établies pour la réception de ces comptes.

En Champagne, vers la fin de l'ancien régime, le syndic dont la gestion avait pris fin se rendait devant le greffier du subdélégué qui transcrivait son compte sur une formule imprimée. Ce compte était ensuite transmis et communiqué au syndic en exercice et aux habitants assemblés à cet effet pour être consenti et signé d'eux ou pour qu'ils pussent y fournir des débats et contredits par un mémoire séparé qui devait être renvoyé avec le compte au subdélégué, dans la quinzaine au plus tard.

Le compte approuvé était porté au subdélégué par le syndic et quatre des principaux habitants désignés par les autres mais qui ne devaient pas être parents du syndic. Dans le compte figuraient les honoraires du subdélégué et de son greffier pour la peine qu'ils prenaient de le rédiger et de l'arrêter.

Au reste, malgré l'activité et le zèle administratifs dont ils firent preuve, les intendants et leurs subdélégués ne parvinrent pas toujours à obliger les syndics à rendre annuellement et régulièrement compte des deniers des communautés.

SECTION II.

DE L'AUTORITÉ COMPÉTENTE POUR RECEVOIR ET APURER LES COMPTES DE DENIERS DU RECEVEUR MUNICIPAL ET DE LA FORME DE CES COMPTES.

Aujourd'hui les comptes de deniers du receveur municipal sont d'abord soumis au conseil municipal qui les entend, débat, arrête, mais sans les régler définitivement, dans sa session ordinaire du mois de mai. (Loi du 5 avril 1884, art. 71. Décret du 31 mai 1862, art. 522).

Ces comptes sont ensuite définitivement apurés par le conseil de préfecture, sauf recours à la Cour des comptes, pour les communes dont le revenu n'excède pas 30.000 francs, et par la Cour des comptes, si le revenu excède cette somme. (Même loi, art. 157).

D'après l'article 23 du décret de 1862 sur la comptabilité publique, les comptes des receveurs sont rendus et jugés par gestion (1), avec la distinction, pour les opérations budgétaires, des exercices auxquels ces opérations se rattachent.

Ils présentent :

1° La situation des comptables au commencement de la gestion.

2° Les recettes et dépenses de toute nature effectuées dans le cours de cette gestion.

3° La situation des comptables à la fin de la gestion avec l'indication des valeurs en caisse et en portefeuille composant leur reliquat.

Mais à ces dispositions un décret du 27 janvier 1866 est venu ajouter des prescriptions nouvelles. Aux termes des articles 1 et 2 de ce décret, en effet, les receveurs des communes doivent aussi établir le compte des opérations complémentaires de chaque exercice aussitôt après sa clôture, et comprendre ces opérations dans le même document que le compte des opérations des douze premiers mois auxquelles elles seront réunies pour présenter des résultats qui concordent avec ceux du compte du maire. (art. 1).

Les opérations des deux périodes de l'exercice clos, appuyées de toutes les justifications, doivent, d'autre part, être disposées, d'une manière distincte, par gestions, et suivies :

1° De la situation du comptable envers la commune au 31 décembre, de telle sorte que l'excédant de recette à cette époque, étant reporté

(1) La gestion, c'est l'ensemble des opérations effectuées par un comptable, soit pendant l'année, soit pendant la durée de ses fonctions. (Décret de 1862, art. 3).

en tête du compte suivant, les comptes continuent à être liés les uns aux autres sans interruption, selon le vœu des règlements.

2° Du résultat final de l'exercice au moment de sa clôture, lequel résultat sera également reporté en tête du compte suivant et compris dans la situation du receveur au 31 décembre. (art. 2).

Avant d'être soumis aux conseils municipaux, les comptes des receveurs doivent être d'ailleurs vérifiés et certifiés exacts dans leurs résultats par les receveurs des finances. (Décret du 27 janvier 1866, art. 3).

Après que ces comptes ont été débattus et arrêtés par le conseil municipal, ils doivent être en outre vérifiés sur pièces, d'une manière approfondie, par les mêmes receveurs des finances avant leur présentation aux juges. (Même article).

Aux comptes des receveurs des communes doit être joint, comme pièce justificative, un état des propriétés foncières, des rentes et créances mobilières composant l'actif de ces communes.

Cet état doit indiquer la nature des titres, leur date et celle des inscriptions hypothécaires prises pour leur conservation, et, s'il y a des procédures entamées, la situation où elles se trouvent. Certifié conforme par le receveur, il doit être visé par le maire, qui y joint des observations, s'il y a lieu.

Les certificats de quitus ne sont délivrés aux comptables, à l'effet de remboursement de cautionnement, qu'autant qu'il a été reconnu par l'autorité qui juge les comptes, que ces comptables ont satisfait aux obligations imposées par l'arrêté du 29 vendémiaire an XII pour la conservation des biens et des créances appartenant aux communes. (Décret de 1862, art. 519).

Les receveurs des communes sont tenus de présenter leurs comptes à l'autorité chargée de les juger, avant le 1er juillet de l'année qui suit celle pour laquelle ils sont rendus.

Ceux d'entre eux qui n'auraient pas satisfait à cette obligation pourraient être condamnés par la dite autorité à une amende pour chaque mois de retard. (Décret de 1862, art. 526, 527. Loi du 5 avril 1884, art. 159).

Communes et comptables peuvent se pourvoir par appel devant la Cour des comptes contre tout arrêté de compte définitif rendu par les conseils de préfecture. La procédure et les délais de l'appel sont réglés par les articles 531 et suivants du décret précité.

CHAPITRE IV.

DE LA PUBLICITÉ DES BUDGETS ET DES COMPTES DE LA COMMUNE.

La gestion des revenus communaux intéresse tous les habitants. Aussi les budgets et les comptes doivent-ils, aux termes de l'article 160 de la loi municipale, rester déposés à la mairie où toute personne imposée aux rôles de la commune a droit d'en prendre connaissance.

Bien plus, les budgets et comptes doivent être rendus publics par la voie de l'impression, dans les communes dont le revenu est de 100.000 francs ou plus.

Dans les autres communes, l'impression n'est que facultative et c'est au conseil municipal qu'il appartient d'en voter la dépense. (Décret de 1862, art. 542).

LIVRE IV.

LES ÉTABLISSEMENTS COMMUNAUX.

Les communes ont des établissements destinés à venir au secours des nécessiteux du lieu. L'assistance publique est, en effet, nous l'avons vu, municipale en principe, c'est-à-dire qu'elle est une charge de la commune. Ces établissements municipaux d'humanité ont leur organisation propre, leurs rapports de dépendance avec la commune; ils sont comme elle soumis à la surveillance et à la tutelle de l'autorité supérieure. Nous nous occuperons ici successivement des hospices et hôpitaux, des bureaux de bienfaisance, des bureaux d'assistance et des sociétés de secours mutuels.

Titre I.

Des hôpitaux et hospices.

CHAPITRE I.

DE L'ENTRETIEN DES INDIGENTS DANS LES HOPITAUX ET HOSPICES.

SECTION I.

LES FONDATIONS HOSPITALIÈRES DANS L'ANCIEN RÉGIME.

Il y a entre les hôpitaux et les hospices cette différence que les premiers sont des établissements où sont admis et soignés les malades indigents tandis que les hospices ne reçoivent que des infirmes ou des vieillards indigents, des enfants trouvés et abandonnés. Le séjour dans les hospices est permanent pour ceux dont l'entrée y a été autorisée, tandis que les malades ne font que passer dans les hôpitaux en y attendant leur guérison. Au reste, hôpitaux et hospices sont soumis au même régime administratif, et si leur destination est différente, la législation qui les régit est identique. D'autre part, un hospice peut être en même temps un hôpital; dans ce cas, il conserve la dénomination d'hospice.

Les fondations hospitalières s'étaient multipliées au Moyen Age sous les inspirations de la foi et de l'esprit chrétien. D'humbles et pauvres villages furent dotés d'hospices et de maladreries qui recevaient les malades et les voyageurs. Dans un seul de nos départements où il n'y a plus aujourd'hui que neuf hospices ou hôpitaux tous situés dans les villes, on ne comptait pas moins, au treizième siècle, de soixante-deux hospices. Vingt-et-un d'entre eux se trouvaient dans des communes rurales qui ne sont pas même des chefs-lieux de canton.

Parmi ces établissements, les uns, les plus importants, étaient desservis par des ordres hospitaliers prêts à escorter les voyageurs, les pèlerins surtout, sur des routes souvent dangereuses, et à exercer en-

vers eux tous les devoirs de l'hospitalité. D'autres, moins bien dotés, n'avaient pas un personnel aussi nombreux; ils ne contenaient que quelques lits, soit pour les malades de la localité, soit pour les pèlerins.

Les revenus des hospices avaient été quelquefois détournés de leur destination. Pour remédier à ces abus, un édit de Charles IX décida, en 1561, que les biens de ces établissements seraient désormais régis et administrés par des gens de bien, résidants et solvables, nommés tous les trois ans, soit par les représentants des fondateurs, soit par les communautés des villes, bourgades et villages. Les comptes de ces administrateurs devaient être rendus annuellement devant le juge et les principaux habitants au nombre de quatre au moins, ils ne pouvaient être reçus qu'à la majorité des suffrages. Les communautés d'habitants se trouvèrent dès lors associées à l'administration des biens hospitaliers.

Néanmoins la plupart des hôpitaux qui avaient été fondés dans les villages au Moyen Age disparurent successivement. Il n'existaient plus au XVIII[e] siècle. Quelquefois leurs biens furent réunis aux établissements hospitaliers des villes voisines et les communautés acquirent en retour le droit d'envoyer à ces établissements un certain nombre de malades; d'autrefois ces biens entrèrent dans le patrimoine des fabriques. Les établissements hospitaliers des villes eux-mêmes furent du reste gravement atteints par la législation révolutionnaire.

SECTION II.

L'ASSISTANCE PUBLIQUE, LES HOPITAUX ET HOSPICES PENDANT LA PÉRIODE RÉVOLUTIONNAIRE.

La Constituante, par un décret du 22 décembre 1789, chargea, à la vérité, les assemblées de département des parties de l'administration relatives au soulagement des pauvres, à l'inspection et à l'amélioration du régime des hôpitaux, hôtels-Dieu, établissements et ateliers de charité. D'autre part, la Convention décida par un décret du 19 mars 1793, que toutes les années une somme serait accordée à chaque département sur le budget de l'Etat pour être affectée à des secours en faveur des indigents. Bien plus, ce n'était pas assez de mettre ainsi l'assistance publique à la charge de l'Etat, un nouveau décret du 28 juin 1793 fit de cette assistance une dette sociale en consacrant le système de l'assistance légale et obligatoire. Les pères et mères indigents,

c'est-à-dire, d'après la loi, ceux qui n'avaient pour toute ressource que le travail de leurs mains, eurent le *droit* de recevoir de la nation des secours proportionnels à l'étendue des besoins de leur famille. On reconnut à la fille mère qui avait besoin des secours de la nation le droit de les réclamer.

Mais, après avoir ainsi mis l'assistance publique à la charge de la nation, la Convention nationale n'hésita plus à s'emparer des biens des hospices, hôpitaux et bureaux de charité. Elle en ordonna la réunion au domaine national et en commença l'aliénation au profit de l'Etat. En même temps, les fabriques paroissiales qui avaient souvent dans l'ancien régime une mission de charité et d'assistance à remplir furent supprimées comme toutes les autres fondations et leurs biens réunis au domaine national.

La trop fameuse assemblée revint d'ailleurs, dans la seconde période de son existence, sur cette œuvre de destruction et de ruine et, par un décret du 2 brumaire an IV qu'elle rendit quelques jours avant de se séparer, elle ordonna qu'il serait sursis à la vente des biens des hospices. Plus tard, sous le Directoire et le Consulat, les hospices furent réintégrés dans leurs biens non aliénés et on leur affecta, en remplacement de leurs pertes, des biens nationaux. (Lois du 16 vendémiaire an V et du 15 brumaire an IX).

SECTION III.

LA LÉGISLATION ACTUELLE.

L'entretien des indigents malades ou incurables est, en général, à la charge de la commune. Mais, si le secours est un devoir pour celle-ci, il ne constitue pas un droit pour l'assisté. En outre, pour être secouru par une commune, il faut avoir dans cette commune le domicile de secours. Le domicile de secours, tel que le détermine l'article 6 de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, est, en général, pour les mineurs, le lieu de la naissance, c'est-à-dire la résidence habituelle de la mère au moment où est né l'enfant ; pour les majeurs, il s'acquiert par un an de séjour dans la commune.

Au reste, aux termes de la loi du 7 août 1851, lorsqu'un individu privé de ressources tombe malade dans une commune, aucune condition de domicile ne peut être exigée pour son admission dans l'hôpital existant dans la commune. De plus, d'après la même loi, les conditions de domicile et d'âge nécessaires pour être admis dans les hospices destinés aux vieillards et aux infirmes sont déterminées par un règlement particulier à chacun de ces établissements.

Les hospices et hôpitaux peuvent exercer un recours contre ceux des parents de l'assisté qui, conformément aux dispositions du Code civil, sont tenus de lui fournir des aliments.

Les communes qui n'ont pas d'hospices ou d'hôpitaux peuvent traiter avec un établissement privé pour l'entretien de leurs malades, vieillards et infirmes. Ceux-ci pourraient être également admis aux hospices et hôpitaux du département désignés par le conseil général sur la proposition du préfet, suivant un prix de journée fixé par le préfet, d'accord avec la commission des hospices et hôpitaux.

CHAPITRE II.

DE L'ADMINISTRATION DES HOPITAUX ET HOSPICES.

SECTION I.

DE LA COMMISSION ADMINISTRATIVE.

Les hôpitaux et hospices communaux constituent des personnes morales distinctes de la commune. Ils sont administrés par des commissions administratives chargées non seulement de délibérer, mais encore d'agir, et qui font exception au principe de notre législation d'après lequel, si délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul.

Les commissions administratives des hôpitaux et hospices, aux termes de la loi du 5 août 1879, sont composées du maire et de six membres renouvelables. Deux des membres de chaque commission sont élus par le conseil municipal. Les quatre autres membres sont nommés par le préfet. (art. 1).

Les délégués du conseil municipal suivent le sort du conseil, quant à la durée de leur mandat. Les autres membres renouvelables sont nommés pour quatre ans. Chaque année, la commission se renouvelle par quart. Les membres sortants sont rééligibles. (art. 4).

La présidence de la commission appartient au maire ou à l'adjoint ou au conseiller municipal remplissant dans leur plénitude les fonctions de maire. Le président a voix prépondérante en cas de partage. Les commissions nomment tous les ans un vice-président. En cas d'absence

du maire et du vice-président, la présidence appartient au plus ancien des membres présents, et, à défaut d'ancienneté, au plus âgé. Les fonctions des membres des commissions sont gratuites.

La commission nomme son secrétaire. Quant aux fonctions de receveur, elles sont toujours exercées par le receveur de la commune, lorsque le revenu des établissements hospitaliers n'excède pas trente mille francs. (Même loi, art. 6).

SECTION II.

DES ATTRIBUTIONS DE LA COMMISSION ADMINISTRATIVE.

I. *Généralités.*

Chargée de diriger et de surveiller le service intérieur et extérieur des hôpitaux et hospices, la commission administrative nomme l'économe, les médecins et les chirurgiens de ces établissements, mais elle ne peut les révoquer qu'avec l'approbation du préfet. (Loi du 7 août 1851, art. 4).

Elle arrête également, mais avec l'approbation du préfet, les règlements du service tant intérieur qu'extérieur et de santé et les contrats à passer pour le service avec les congrégations hospitalières. (Loi du 7 août 1851, art. 8).

Elle préside enfin aux actes de la vie civile des hôpitaux et hospices, car personnes morales distinctes de la commune, les hospices et hôpitaux ont un patrimoine propre qui comprend principalement les meubles, les immeubles et les rentes qui constituent la dotation de ces établissements.

La commission administrative des hôpitaux et hospices prend d'ailleurs, à l'égard des actes de la vie civile de ces établissements, deux espèces de délibérations. Les unes sont exécutoires par elles-mêmes, ce sont celles qui se réfèrent à des actes de pure administration. Les autres, au contraire, ne deviennent définitives qu'après avoir été revêtues d'une approbation donnée par l'autorité supérieure. Telles sont les délibérations qui ont pour objet des actes de disposition. On applique d'ailleurs, d'une manière générale, aux hospices les mêmes règles qu'aux communes en ce qui concerne les acquisitions et aliénations de biens, l'acceptation des dons et legs, les transactions. En outre, la commune a été associée par le législateur à la tutelle des établissements de bienfaisance qui dépendent d'elle, et l'avis du conseil municipal doit, en

principe, précéder l'autorisation administrative, lorsque cette autorisation est nécessaire à ces établissements. (Loi du 5 avril, 1884, art. 70-5°).

II. *Des actes de la vie civile des hôpitaux et hospices que la commission administrative règle par ses délibérations.*

La commission administrative des hôpitaux et hospices règle par ses délibérations, aux termes de la loi du 7 août 1851, art. 8, le mode d'administration des biens et revenus de ces établissements, les conditions des baux à ferme, lorsque la durée de ces baux n'excède pas dix-huit ans pour les biens ruraux, et neuf ans pour les autres ; le mode et les conditions des marchés pour fournitures et entretien dont la durée n'excède pas une année ; les travaux de toute nature dont la dépense ne dépasse pas trois mille francs. Toute délibération sur l'un de ces objets est exécutoire si, trente jours après la notification officielle, le préfet ne l'a pas annulée, soit d'office pour violation de la loi, ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie intéressée.

Les baux doivent être d'ailleurs précédés d'affiches et publications. Ils sont faits aux enchères par-devant un notaire assisté d'un membre de la commission. Il y est stipulé un droit d'hypothèque sur les biens du preneur. (Décret du 12 août 1807).

III. *Des objets sur lesquels la commission administrative est seulement appelée à délibérer.*

D'après l'article 9 de la même loi du 7 août 1851, la commission est, au contraire, seulement appelée à délibérer, et sa décision, soumise à l'avis du conseil municipal, suit, quant aux autorisations, les mêmes règles que les délibérations de ce conseil, en ce qui concerne les objets suivants :

1° Les acquisitions à titre onéreux et à titre gratuit.

Au reste, en ce qui concerne les dons et legs, l'article 11 de la loi du 7 août 1851, a étendu aux hôpitaux et hospices le droit d'accepter provisoirement la libéralité avant toute autorisation, qui avait déjà été conféré aux communes par l'article 48 § 3 de la loi du 18 juillet 1837. Accepter ainsi provisoirement, c'est, nous le savons, prévenir les causes de caducité qui pourraient se produire avant l'approbation définitive.

C'est le préfet qui, après avis du conseil municipal, approuve défi-

nitivement la libéralité, lorsqu'il n'y a ni réclamation des familles, ni charges, conditions ou affectations mobilières. Dans le cas contraire, un décret du gouvernement serait nécessaire. Quant à l'acceptation elle-même, c'est le président de la commission administrative qui y procède, en vertu de la délibération de cette commission.

2° Les aliénations et échanges.

Pour ce qui est des aliénations immobilières, la loi du 7 août 1859, art. 10, exige d'ailleurs une condition particulière. Elle décide que ces aliénations ne peuvent avoir lieu que sur l'avis conforme du conseil municipal. Il ne suffirait donc pas, à l'égard de ces aliénations, que comme dans les cas ordinaires le conseil municipal ait été seulement consulté.

3° L'affectation des locaux ou objets appartenant aux établissements hospitaliers.

L'affectation de ces locaux ou objets ne peut ainsi devenir exécutoire, d'après la loi du 5 avril 1884, art. 120, qu'en vertu d'un décret rendu sur la proposition du ministre de l'intérieur.

4° Tout ce qui intéresse la conservation ou l'amélioration des propriétés hospitalières.

5° Les projets de travaux pour constructions, grosses réparations et démolitions dont la valeur excède trois mille francs.

6° Les conditions ou cahiers des charges des adjudications de travaux et marchés pour fournitures ou entretien dont la durée excède une année.

Au reste, la commission peut, d'accord avec le conseil municipal et sous l'approbation du préfet, traiter de gré à gré, ou par voie d'abonnement, de la fourniture des aliments et objets de consommation nécessaires aux établissements hospitaliers.

7° Les placements de fonds et emprunts.

Comme les établissements de bienfaisance n'ont pas, à la différence des communes, la faculté de se créer des ressources à l'aide d'impositions ou de taxes d'octroi, il en résulte, qu'en matière d'emprunts, d'après l'article 110 de la nouvelle loi municipale, les délibérations des commissions administratives ne deviennent exécutoires en vertu d'un arrêté du préfet que si l'avis du conseil municipal est conforme et si d'ailleurs ces deux conditions concourent : 1° La somme à emprunter ne dépasse pas le chiffre des revenus ordinaires de l'établissement. 2° Le remboursement devra en être effectué dans un délai de douze ans. Dans le cas où l'une de ces deux conditions ne serait pas remplie l'emprunt devrait être autorisé par un décret ou par une loi.

8° Les actions judiciaires et les transactions.

Les hospices et hôpitaux, comme les communes auxquelles ils sont assimilés par l'article 10 de la loi de 1851, ne peuvent ester en justice que sur l'autorisation du conseil de préfecture. Il leur faut en outre, aux termes de l'arrêté du 7 messidor an IX, l'avis préalable d'un comité consultatif de trois jurisconsultes choisis par le préfet ou le sous-préfet.

Les actions sont intentées à la requête de la commission administrative, poursuites et diligences du receveur.

9° Les budgets, comptes et, d'une manière générale, toutes les recettes et dépenses des établissements hospitaliers.

SECTION III.

DE LA COMPTABILITÉ, DES RECETTES ET DU BUBGET DES HOPITAUX ET HOSPICES.

I. *De la comptabilité des hôpitaux et hospices.*

La comptabilité des hôpitaux et hospices est soumise aux règles de la comptabilité des communes en tout ce qui concerne la division et la durée des exercices, la spécialité et la clôture des crédits, la perception des revenus, l'ordonnancement et le paiement des dépenses, le mode d'écritures et de comptes, ainsi que la formation et le règlement du budget. (Loi du 7 août 1851, art. 12. Décret portant règlement sur la comptabilité publique du 31 mai 1862, art. 547. Décret du 27 janvier 1866).

II. *Des recettes des hôpitaux et hospices.*

Comme celles des communes, les recettes des hôpitaux et hospices se divisent en recettes ordinaires et en recettes extraordinaires. Les produits dont ces recettes se composent sont généralement ceux qui suivent savoir :

Recettes ordinaires. Loyer des maisons et prix de ferme des biens ruraux ; — Produit des coupes ordinaires de bois ; — Rentes sur l'Etat ; — Rentes sur particuliers ; — Intérêts des fonds placés au trésor public ; — Subventions annuelles accordées sur les ressources municipales ; — Part attribuée aux pauvres dans les prix des concessions dans les cimetières ; — Produits des droits sur les spectacles, bals, concerts, etc. — Journées des militaires et des malades admis dans les

hospices ; — Prix de vente des objets fabriqués par les individus admis dans chaque établissement ; — Valeur des effets mobiliers apportés, par les malades décédés dans les hospices, après y avoir été admis gratuitement ; — Dons, aumônes et collectes ; — Fonds alloués pour le service des enfants assistés ; — Produits de la succession des enfants assistés ; — Produits des monts-de-piété ; — Amendes et confiscations ; — Revenus en nature ; — Prix de vente des denrées ou grains récoltés par l'établissement et excédant les besoins.

Recettes extraordinaires. Prix des coupes extraordinaires des bois ; — Legs et donations ; — Remboursement des capitaux ; — Prix des biens aliénés ; — Prix d'aliénation de rentes sur l'Etat ; — Emprunts; — Recette accidentelles. (Décret du 31 mai 1862, art. 548).

Les recettes pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement s'effectuent sur des états dressés par le maire et sur la proposition de la commission administrative. Ces états sont exécutoires après qu'ils ont été visés par le sous-préfet. Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires et la commission administrative peut y défendre, sans autorisation du conseil de préfecture. (Loi de 1851, art. 13).

III. *Du budget des établissements hospitaliers.*

Le budget des recettes et des dépenses des établissements hospitaliers est délibéré par les commissions administratives dans leur session annuelle du mois d'avril, afin que ce budget puisse être soumis aux conseils municipaux dont la session a lieu du 1er au 15 mai et que ces conseils puissent délibérer sur les subventions à accorder par les communes.

Les conseils municipaux sont toujours appelés d'ailleurs à délibérer et à donner leur avis sur les budgets et les comptes des établissements de bienfaisance. (Décret de 1862, art. 551, 552. Loi du 5 avril 1884, art. 70 § 5).

CHAPITRE III.

DE L'ASSISTANCE A DOMICILE PAR LES HOPITAUX ET HOSPICES.

L'assistance à domicile est, en principe, préférable à toute autre. Aussi les commissions administratives des hôpitaux et hospices étaient déjà autorisées, par la loi du 7 août 1851, à convertir une partie des revenus hospitaliers, jusqu'à concurrence d'un cinquième seulement, en secours à domicile annuels en faveur des vieillards ou infirmes placés dans leurs familles. (art. 17.) La loi du 21 mai 1873, art. 7, a encore étendu cette faculté. Aujourd'hui, un quart des revenus des hôpitaux et hospices peut être ainsi affecté au traitement des malades à domicile et à l'allocation de secours annuels en faveur des vieillards ou infirmes, placés dans leurs familles. La portion des revenus ainsi employés pourrait même avec l'assentiment du conseil général être portée jusqu'au tiers.

Titre II.

Des bureaux de bienfaisance, des bureaux d'assistance, et des sociétés de secours mutuels.

CHAPITRE I.

DES BUREAUX DE BIENFAISANCE.

Les hôpitaux et hospices reçoivent les indigents malades ou infirmes, les bureaux de bienfaisance, au contraire, ont pour mission de distribuer des secours aux pauvres à domicile.

SECTION I.

ORIGINE DES BUREAUX DE BIENFAISANCE.

I. *De l'assistance des pauvres à domicile dans l'ancien régime.*

Les monastères et les églises pourvurent longtemps aux besoins des pauvres, mais lorsque leurs revenus, qui avaient été détournés de leur destination par suite des abus de la commende (1), devinrent insuffisants,

(1) On sait comment, par un abus qui devait se perpétuer jusqu'à la fin de l'ancien régime, les revenus ecclésiastiques, et parmi eux la dîme qui d'après le but de son institution et un capitulaire de 801 devait être divisée en trois parts, destinées l'une à l'église paroissiale, pour son entretien, l'autre aux pauvres, et la dernière au clergé, devinrent la proie des princes temporels. Dès la fin de la première race, nos rois se trouvent, en effet, en possession du droit de donner à leur gré, et selon leur bon plaisir, à toute personne ecclésiastique ou laïque qu'ils veulent favoriser et enrichir, des églises et des abbayes en garde, à titre de commende, avec le pouvoir de s'en attribuer les revenus, et à charge seulement d'assurer le service du culte. Or, malgré les résistances et les réclamations incessantes de l'Eglise, cet état de choses subsista jusqu'en 1789, et on vit souvent autrefois des abbayes possédées en commende par des séculiers dont le seul caractère ecclésiastique était la tonsure qu'ils avaient reçue dès l'âge de sept ans et ne

on dut s'adresser aux communautés d'habitants pour subvenir aux nécessités les plus pressantes des indigents. Un Edit de 1566 imposa aux villes, aux bourgs et aux villages l'obligation de nourrir leurs pauvres. A défaut de ressources disponibles, il fallut dès lors recourir, au sein de chaque communauté, à l'imposition d'une taxe spéciale que percevaient les maires, échevins ou marguilliers des paroisses. Quelquefois l'administration des revenus des pauvres était confiée à des habitants nommés et choisis spécialement à cet effet par les autres à la sortie de la grand'messe. Avec le curé, le juge seigneurial, le procureur fiscal, les marguilliers ou le syndic, ces habitants formaient une sorte de bureau de charité qui s'occupait de l'assiette et de la levée de la taxe à laquelle étaient assujettis tous les possesseurs d'héritages en proportion de leurs biens-fonds. Il présidait aux adjudications de la fourniture du pain et dressait les rôles de tous ceux qui avaient besoin d'assistance à cause de leur âge, de leurs infirmités ou du nombre de leurs enfants.

Au dix-huitième siècle, les intendants intervinrent. On les vit signaler aux curés dans des circulaires l'opportunité de créer dans tous les villages des bureaux de charité. Ils promettaient de protéger ces bureaux, de leur donner des secours, d'accorder des modérations d'impôt aux indigents qu'ils leur signaleraient, de leur envoyer enfin directement des remèdes gratuits pour les pauvres malades. Cet appel fut entendu dans quelques paroisses où le curé établit un bureau de charité administré par les marguilliers et les principaux habitants. Les principales ressources de ce bureau consistaient dans le produit des quêtes hebdomadaires faites à l'église et dans la levée d'un tronc spécial. Les comptes en étaient rendus publiquement.

Mais, en dépit des ordonnances et malgré les efforts des intendants, les bureaux de charité ne s'établirent point partout. Aussi, aux époques de guerre et de disette, les mendiants affluaient-ils dans les villes. Celles-ci les renvoyaient dans leurs villages et elles n'hésitaient pas, lorsqu'il le fallait, à les contraindre par la force. On les vit quelquefois, dans les moments de crise, établir à leurs portes des *chasse-*

---

portaient plus. Ces abbés commendataires par la bonne grâce et la bienveillance de la Cour, n'avaient d'un abbé régulier que le nom. Ils ne prenaient naturellement aucune part au gouvernement intérieur de l'abbaye qui était abandonné à des *prieurs* et se contentaient d'en toucher les revenus.

C'est le triste abus de la commende qui a introduit chez nous l'usage de donner à un ecclésiastique la qualification *d'abbé*. Comme il y avait, en effet, autrefois, beaucoup d'ecclésiastiques pourvus de ce titre, on le donnait par courtoisie à ceux qui ne l'avaient pas, mais auraient pu l'avoir.

pauvres chargés de repousser à coups de bâtons les mendiants qui les assiégeaient. Différents édits enjoignaient à la vérité aux mendiants «de se retirer ès lieux de leur naissance et domicile », mais ces prohibitions étant devenues insuffisantes, il fallut recourir à une répression plus sévère. La mendicité en cas de récidive fut punie des galères. (Edits de 1566 et de 1629. Ordonnances de 1661 et de 1686).

Malgré ces rigueurs, la force des choses l'emporta et la mendicité ne cessa pas de s'exercer jusqu'à la fin de l'ancien régime. Au commencement du dix-huitième siècle, Vauban affirmait, dans sa « *dixme royale* », qu'en France près de la dixième partie du peuple mendiait effectivement. Louis XV, par une déclaration de 1724, ordonna la création dans les villes importantes d'établissements aujourd'hui connus sous le nom de *dépôts de mendicité*. Les mendiants valides et invalides furent enfermés dans ces établissements et les premiers y furent assujettis à la loi du travail. Mais l'Etat ayant cessé au bout de dix ans de subventionner ces institutions de bienfaisance, l'entretien des pauvres retomba entièrement à la charge de l'assistance et de la charité locales, souvent impuissantes à les secourir.

C'étaient surtout d'ailleurs les pauvres malades, incapables de mendier, qui restaient sans aide et sans secours dans les campagnes. La plupart des hôpitaux qui avaient été fondés au Moyen Age dans les villages n'existaient plus. Pendant les deux derniers siècles, des seigneurs généreux appelèrent, il est vrai, dans leurs paroisses des sœurs de charité et d'autres religieuses chargées de soigner les malades et d'instruire les petites filles. Ces fondations charitables ne cessèrent même pas de se multiplier jusqu'à la fin de l'ancien régime. Néanmoins, malgré ces efforts généreux, on vit encore trop souvent, dans beaucoup de localités, les habitants mourir sans secours médicaux et sans remèdes.

L'Etat s'émut de cette situation douloureuse. « Le roi Louis XV, disait une circulaire de 1728, touché de compassion pour les pauvres malades des campagnes qui périssent la plupart faute de soins, ordonne qu'il soit envoyé tous les ans aux intendants des provinces des remèdes de la composition de feu M. Helvétius, pour être distribués par les intendants à leurs subdélégués, et par ceux-ci aux sœurs grises, curés ou autres personnes intelligentes dans les villes, bourgs et villages... Il se conforme à cet égard, ajoute la circulaire, aux vues charitables du roi son bisaïeul. » Les remèdes qui furent ainsi distribués étaient choisis de manière à suffire aux maladies les plus fréquentes, ils étaient accompagnés d'instructions qui marquaient exactement les doses à employer selon l'âge, les forces et le tempérament des malades. Ils devaient être d'ailleurs remis gratuitement et uniquement aux habitants

pauvres, mais on ne tarda pas à se plaindre de ce que les boîtes qui les contenaient n'étaient pas toujours réparties avec équité entre les seigneurs ou chirurgiens, les curés, les sœurs de charité ou les dames bienfaisantes qui en avaient sollicité l'envoi.

Les assemblées de département furent chargées par la Constituante des parties de l'administration relatives au soulagement des pauvres, aux établissements et ateliers de charité. Mais la Convention s'empara, nous l'avons dit, des biens de tous les établissements de bienfaisance, sans en excepter ceux des bureaux de charité, et elle commença l'aliénation de ces biens au profit de l'Etat.

II. *Du rétablissement des anciens bureaux de charité.*

Ce fut la loi du 7 frimaire an V qui rétablit les anciens bureaux de charité sous le nom de bureaux de bienfaisance pour recouvrer le droit des pauvres que cette loi établissait temporairement à l'entrée des théâtres. Elle ajouta à cette mission des nouveaux établissements la charge de diriger les travaux de charité ordonnés par l'autorité municipale, le droit de recevoir les dons qui leur seraient offerts et le soin de répartir les secours à domicile.

Enfin, une loi postérieure du 20 ventôse de la même année ayant rendu applicable aux bureaux de bienfaisance la loi du 16 vendémiaire précédent aux termes de laquelle les hospices devaient recevoir en remplacement de leurs biens aliénés des biens nationaux du même produit, l'arrêté du 27 prairial an IX et les décrets des 12 juillet 1807 et 14 juillet 1812, répartirent entre ces établissements et les hospices les biens non aliénés des anciens établissements de bienfaisance.

Ce n'était pas assez. L'arrêté du 5 prairial an XI accorda également au bureau de bienfaisance le produit des quêtes faites par ses membres dans les édifices publics, celui des sommes trouvées dans les troncs placés par lui dans ces édifices et le montant des collectes qu'il ferait tous les trois mois. En outre, le décret du 30 décembre 1809 sur les fabriques lui attribua la faculté de faire des quêtes dans les églises toutes les fois qu'il le jugerait convenable et sans que le curé pût en aucune manière s'y opposer. D'aprés l'ordonnance du 6 décembre 1843, relative aux cimetières, article 3, le tiers du produit des concessions de terrains dans les cimetières doit être affecté aux pauvres ou aux établissements de bienfaisance.

SECTION II.

DE L'ÉTABLISSEMENT ET DE L'ADMINISTRATION DES BUREAUX DE BIENFAISANCE.

I. *De l'établissement d'un bureau de bienfaisance dans la commune.*

C'est une règle fondamentale de notre droit public qu'une personne civile ne peut exister qu'en vertu d'une loi ou d'un acte du gouvernement agissant par délégation de la loi. Aussi la création des établissements de bienfaisance qui constituent une personne morale a-t-elle été réservée, en général, au pouvoir central. Néanmoins, un bureau de bienfaisance peut être institué dans une commune par un simple arrêté préfectoral, sur l'avis du conseil municipal. (Loi du 5 avril 1884, art. 70-4°).

Cette dérogation aux principes s'explique par le désir du législateur d'encourager la distribution des secours à domicile en favorisant la fondation et en multipliant le nombre des bureaux de bienfaisance. Il est en effet de principe que les revenus de ces établissements doivent servir à distribuer des secours à domicile ou à faire soigner au sein de leurs familles les indigents malades ou infirmes qui, sans ce secours, seraient obligés de demander leur admission dans un hôpital. Aussi un bureau ne pourrait-il pas, à moins de fondation expresse, appliquer ses ressources à la création de lits dans un hospice.

Suivant une circulaire du ministre de l'intérieur du 3 août 1867, les préfets, dans l'intérêt même des bureaux de bienfaisance et pour assurer leur stabilité, doivent avoir soin d'exiger, avant d'en autoriser la création, que ces établissements soient pourvus d'une dotation d'au moins 50 francs, soit en revenus d'immeubles, soit en rentes sur l'Etat, en dehors des subventions qui peuvent leur être accordées par les conseils municipaux et des recettes qui sont légalement attribuées aux pauvres.

II. *De l'administration des bureaux de bienfaisance.*

Les bureaux de bienfaisance sont administrés par des commissions administratives qui sont, quant à leur organisation et à leur composition, soumises aux mêmes règles que celles qui s'appliquent aux com-

missions administratives des hôpitaux et hospices. (Loi du 5 août 1879).

Les mêmes individus peuvent être d'ailleurs à la fois membres des commissions administratives des hospices et des bureaux de bienfaisance. (Ordonnance du 31 octobre 1821, art. 4 et 5).

En outre, d'après l'ordonnance du 31 octobre 1821, les bureaux de bienfaisance peuvent nommer, dans les divers quartiers des villes, des adjoints et des dames de charité.

Les bureaux de bienfaisance ont des droits, des biens et des intérêts qui leur sont propres. Etablissements publics communaux, ils constituent des personnes morales distinctes de la commune et qui sont représentées dans les actes de leur vie civile par la commission administrative qui les dirige.

Les commissions administratives qui président aux bureaux de bienfaisance ont les mêmes pouvoirs que celles qui président aux hôpitaux et hospices. Leurs délibérations sont, en principe, soumises aux mêmes autorisations. Toutefois, il est en ce qui concerne les actes de la vie civile des bureaux de bienfaisance, des cas dans lesquels l'approbation du sous-préfet suffit, tandis qu'une approbation préfectorale serait, au contraire, nécessaire, s'il s'agissait d'actes relatifs aux hôpitaux et hospices.

C'est ainsi que, par application du décret de décentralisation du 13 avril 1861, les acquisitions, ventes et échanges d'objets mobiliers appartenant aux bureaux de bienfaisance peuvent être faits en vertu d'une délibération de la commission, approuvée par le sous-préfet. Il en est de même des placements de fonds. Mais, suivant une circulaire du ministre de l'intérieur du 3 août 1867, ces placements doivent être faits en achats de rentes 3 % sur l'Etat, à moins de vœux contraires formellement exprimés par les bienfaiteurs des sommes disponibles.

Le sous-préfet serait également compétent pour approuver les conditions des baux et fermes dont la durée n'excède pas dix-huit ans ainsi que les budgets et comptes des bureaux de bienfaisance.

L'une des principales ressources des bureaux de bienfaisance consiste dans le droit des pauvres. On appelle ainsi un impôt qui remonte à notre ancien droit et qui a été fixé, par la loi du 7 frimaire an V, au dixième du prix des billets d'entrée dans les spectacles et concerts quotidiens et, par la loi du 8 thermidor an V, au quart de la recette brute des lieux de réunion ou de fête où l'on est admis en payant. Le recouvrement de ce droit a été assimilé à celui des contributions directes par l'arrêté du 10 thermidor an XI et le décret du 8 fructidor an XIII.

En dehors de ce droit des pauvres dont le produit leur est attribué, les bureaux de bienfaisance ont encore droit au tiers du prix des con-

cessions de terrains dans les cimetières. (Ordonnance de 1843, art. 3). En outre, leurs administrateurs sont autorisés à poser des troncs dans les églises et autres lieux publics, à faire des collectes dans les communes, et même dans les églises. (Arrêté du 5 prairial an XI, modifié par les décrets du 12 septembre 1806 et 30 décembre 1809).

III. *De la distribution des secours.*

Pour être secouru par le bureau de bienfaisance d'une commune, il faut avoir dans cette commune ce qu'on appelle le *domicile de secours*. Ce domicile s'acquiert notamment, nous l'avons vu, par un an de séjour dans la commune. Mais tout malade domicilié ou non qui est sans ressources doit être secouru à son domicile ou dans l'hospice le plus voisin. (Loi du 24 vendémiaire an II, art. 18).

Au reste, suivant une circulaire du 3 août 1867, le préfet doit veiller à ce que les secours destinés aux pauvres par les bureaux de bienfaisance leur soient distribués sans distinction de culte ou de catégorie.

CHAPITRE II.

DES BUREAUX D'ASSISTANCE.

SECTION I.

DE L'ASSISTANCE MÉDICALE.

Une loi récente du 18 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, après avoir déclaré cette assistance obligatoire en faveur des malades privés de ressources, l'a mise, en principe, à la charge de la commune. L'assistance médicale obligatoire ne comprend d'ailleurs en général que les soins médicaux et les remèdes et il n'y a lieu de placer l'indigent malade dans un établissement hospitalier que s'il est établi qu'il est impossible de le soigner utilement à domicile. D'autre part, les étrangers malades et privés de ressources ne peuvent prétendre à l'assistance médicale gratuite que si la France se trouve liée par un traité d'assistance réciproque avec leur nation d'origine.

L'assistance médicale doit être donnée en premier lieu par la famille et, à défaut de la famille, par la commune où le malade a son domicile de secours. Si le malade privé de ressources n'a pas de domicile de secours communal, l'assistance incombe au département dans lequel ce malade a acquis son domicile de secours. Enfin, quand le malade n'a ni domicile de secours communal, ni domicile de secours départemental, l'assistance médicale est à la charge de l'Etat. Ainsi, l'obligation de l'assistance incombant en premier lieu à la famille, la commune, le département ou l'Etat seraient admis à exercer un recours en remboursement des frais d'assistance qu'ils auraient faits contre ceux qui sont tenus de cette assistance.

Le domicile de secours s'acquiert : 1° par une résidence habituelle d'un an dans une commune postérieurement à la majorité ou à l'émancipation ; 2° par la filiation. L'enfant a ainsi le domicile de secours de son père ou de sa mère. 3° Le domicile de secours s'acquiert encore par le mariage. La femme, du jour de son mariage, acquiert, en effet, le domicile de secours de son mari. Pour les cas non prévus, le domicile de secours est au lieu de la naissance jusqu'à la majorité ou l'émancipation.

Le domicile de secours se perd : 1° par une absence ininterrompue d'une année postérieurement à la majorité ou à l'émancipation ; 2° par l'acquisition d'un autre domicile de secours.

Toutefois, si l'absence est occasionnée par des circonstances excluant toute liberté de choix de séjour, comme le service militaire par exemple, ou par un traitement dans un établissement hospitalier situé en dehors du lieu habituel de résidence du malade, le délai d'un an ne commence à courir que du jour où ces circonstances n'existent plus.

C'est au conseil général, sous l'autorité du préfet, qu'il appartient d'organiser dans chaque département le service de l'assistance médicale. L'autorité de ce conseil est, en effet, la seule qui embrasse une circonscription administrative assez vaste pour l'application d'un système général de secours médicaux. Le conseil général est ainsi appelé à délibérer sur l'organisation du service de l'assistance médicale, la détermination et la création des hôpitaux auxquels est rattaché chaque commune ou syndicat de communes. A défaut de délibération du conseil général, il serait pourvu à la réglementation du service par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

Au reste, si l'organisation des divers services d'assistance médicale est ainsi confiée au conseil général du département, c'est néanmoins sur la commune que la loi reporte la distribution des secours dans la plupart des cas, c'est-à-dire toutes les fois que le malade a un domicile de secours communal. C'est le bureau d'assistance de la commune qui

est chargé de la confection des listes d'indigents et de l'admission à l'assistance médicale. Le préfet prononce l'admission au secours de l'assistance médicale des malades privés de ressources et dépourvus d'un domicile de secours communal.

SECTION II.

DU BUREAU D'ASSISTANCE.

Il y a, dans chaque commune, un bureau d'assistance chargé d'assurer le service de l'assistance médicale.

La commission administrative du bureau d'assistance est formée par les commissions administratives réunies de l'hospice et du bureau de bienfaisance, ou par cette dernière seulement quand il n'existe pas d'hospice dans la commune. A défaut d'hospice ou de bureau de bienfaisance, le bureau d'assistance est soumis, quant à la composition et à l'organisation de sa commission administrative, aux mêmes règles que les bureaux de bienfaisance dont il possède d'ailleurs tous les droits et toutes les attributions, en dehors des droits et des attributions qui lui sont propres.

Les bureaux d'assistance ont, en effet, des droits et ils peuvent avoir des biens qui leur sont propres. C'est à eux qu'appartient l'administration des fondations, dons et legs qui seraient faits aux pauvres et aux communes en vue d'assurer l'assistance médicale, et ils sont, en principe, soumis aux règles qui régissent l'administration et la comptabilité des hospices. Aux termes de l'article 11 de la loi du 15 juillet 1893, le bureau d'assistance est représenté en justice et dans tous les actes de la vie civile par un de ses membres que ses collègues élisent à cet effet au commencement de chaque année.

Les dépenses du service de l'assistance médicale se divisent en dépenses ordinaires et dépenses extraordinaires. Les dépenses ordinaires comprennent : 1° les honoraires des médecins, chirurgiens et sages-femmes du service d'assistance à domicile ; 2° les médicaments et appareils ; 3° les frais de séjour des malades dans les hôpitaux. Les dépenses extraordinaires comprennent les frais d'agrandissement et de construction d'hôpitaux. L'Etat contribue à ces dépenses extraordinaires par des subventions. Chaque année une somme est inscrite à cet effet au budget.

Les dépenses ordinaires sont obligatoires. Elles sont supportées concurremment par les communes, le département et l'Etat dans une proportion que déterminent les articles 27, 28 et 29 de la loi du 15 juil-

let 1893 et qui varie avec le degré de richesse de la commune et du département.

Les communes dont les ressources spéciales de l'assistance médicale et les ressources ordinaires inscrites à leur budget sont insuffisantes pour couvrir les frais de ce service sont autorisées à voter, pour se procurer le complément des ressources nécessaires, des centimes additionnels aux quatre contributions directes, ou, avec l'approbation de l'autorité compétente, des taxes d'octroi. De même, les départements, en cas d'insuffisance des ressources spéciales de l'assistance médicale et des ressources ordinaires de leur budget, sont autorisés à voter des centimes additionnels aux quatre contributions directes, pour le montant de la subvention qu'ils sont tenus d'accorder aux communes obligées de recourir à des centimes additionnels ou à des taxes d'octroi. L'Etat concourt aux dépenses départementales de l'assistance médicale par des subventions aux départements. Il est en outre chargé : 1° des dépenses occasionnées par le traitement des malades n'ayant aucun domicile; 2° des frais d'administration relatifs au service de l'assistance.

Il est des communes qui tiennent d'actes anciens le droit d'envoyer gratuitement leurs malades dans les hospices voisins. Les édits d'union qui, sous l'ancienne monarchie, ont supprimé certains établissements hospitaliers et réuni leurs biens à ceux des hôpitaux ou hospices des villes voisines ont, en effet, imposé à ceux-ci la charge de recevoir jusqu'à concurrence des revenus qui leur étaient ainsi attribués les malades des paroisses sur lesquelles les établissements supprimés étaient situés. Les droits acquis qui résultent de ces faits pour les communes viendront les aider à remplir les devoirs d'assistance que la loi leur impose.

Toutes les recettes du bureau d'assistance pour lesquelles les lois et réglements n'ont pas prévu un mode spécial de recouvrement s'effectuent sur des états dressés par le président. Ces états sont exécutoires après qu'ils ont été visés par le préfet ou le sous-préfet.

Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires et le bureau peut y défendre sans autorisation du conseil de préfecture. (Loi du 15 juillet art. 31).

SECTION III.

DE LA LISTE D'ASSISTANCE.

Sur la convocation de son président, la commission administrative du bureau d'assistance se réunit au moins quatre fois par an. Elle

dresse, un mois avant la première session ordinaire du conseil municipal, la liste des personnes qui, ayant dans la commune leur domicile de secours, doivent être, en cas de maladie, admises à l'assistance médicale, et elle procède à la révision de cette liste un mois avant chacune des trois autres sessions. Le médecin de l'assistance ou un délégué des médecins de l'assistance peut assister à la séance avec voix consultative, et il doit, par conséquent, y être convoqué.

Cette intervention du médecin dans la confection de la liste des assistés de sa circonscription est une garantie contre l'extension abusive que pourrait prendre cette liste, puisque l'intérêt professionnel du médecin, d'accord en cela avec l'intérêt des finances publiques, est que les secours soient réservés à ceux qui ne pourraient se suffire à eux-mêmes.

De même, le receveur municipal et un des répartiteurs désigné par le sous-préfet doivent être convoqués à la séance de la commission administrative. (Même loi, art. 12).

La liste d'assistance médicale doit comprendre nominativement tous ceux qui seront admis aux secours, lors même qu'ils sont membres d'une même famille. Le conseil municipal doit aussi être appelé à statuer sur les inscriptions puisqu'elles engagent éventuellement les finances de la commune. Pour garantir les contribuables contre toute prodigalité, il faut que ceux qui sont censés les représenter aient un pouvoir de décision.

C'est donc le conseil municipal qui arrête la liste d'assistance et qui en délibère en comité secret. Cette liste est ensuite déposée au secrétariat de la mairie et le maire doit donner avis du dépôt par affiches aux lieux accoutumés.

Pendant un délai de vingt jours à compter du dépôt, tout habitant ou contribuable de la commune est admis à réclamer la radiation d'individus inscrits indûment sur la liste d'assistance. Même faculté lui est ouverte pour réclamer l'inscription de personnes qui auraient été arbitrairement écartées. Il est statué souverainement sur ces réclamations, le maire entendu ou dûment appelé, par une commission cantonale composée du sous-préfet de l'arrondissement, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination et du juge de paix du canton. Le sous-préfet ou, à son défaut, le juge de paix préside la commission. (Même loi, art. 13, 14, 15, 16, et 17).

A l'inverse, personne n'est admis à réclamer sa propre inscription. La qualité de nécessiteux qui est une des conditions de l'inscription ne peut être établie, en effet, que par cette inscription même. Le malade pauvre n'est donc pas fondé à réclamer comme un droit le bénéfice de l'assistance médicale. Il pourrait seulement s'adresser soit au bureau

d'assistance, soit au maire, au moment ou se dresse la liste, pour s'y faire inscrire.

En cas d'urgence, dans l'intervalle de deux sessions, le bureau d'assistance peut inscrire provisoirement un malade sur la liste. Bien plus, en cas d'impossibilité de réunir à temps le bureau d'assistance, l'admission pourrait être prononcée par le maire qui en rendrait compte, en comité secret, au conseil municipal dans sa plus prochaine séance. (Même loi, art. 19).

La commune qui, par l'inscription sur sa liste, a reconnu sa dette d'assistance envers un de ses citoyens, reste tenue de cette dette à l'égard des tiers, pendant un an à partir du jour où la personne inscrite à quitté la commune, et elle ne pourrait pas s'en décharger en rayant le nom de cette personne de la liste. Toutefois, si la situation de de l'assisté s'améliorait au point qu'il n'y ait plus de raison de lui donner les secours gratuitement, sa commune d'origine serait admise à refuser le paiement des frais d'assistance, en établissant que celui qui réclame ces frais a eu le tort de les faire et d'admettre à l'assistance un individu qui se trouvait dès lors, hors de la nécessité et du besoin.

Lorsqu'il existe un hôpital dans la commune, et qu'un individu privé de ressources tombe malade dans cette commune, aucune condition de domicile ne peut être exigée, suivant l'article 1er de la loi du 7 août 1851, pour l'admission de cet individu dans l'hôpital. S'il n'existe pas, au contraire, d'hôpital dans la commune, c'est à la commune elle-même qu'incombe, d'après l'article 20 de la loi du 15 juillet, l'assistance médicale de ceux qui y sont atteints d'accident ou de maladie aiguë, encore bien qu'ils n'y aient pas leur domicile de secours. L'admission des malades à l'assistance médicale est prononcée dans ce cas par le maire qui avise immédiatement le préfet et en rend compte, en comité secret, au conseil municipal dans sa plus prochaine séance. Le préfet prononce dans les dix jours sur l'admission aux secours de l'assistance. Les dix premiers jours de traitement restent toujours d'ailleurs à la charge de la commune dans laquelle le malade est tombé, mais le surplus des frais, avancé par la commune, doit lui être remboursé par le département, sauf le recours de celui-ci contre qui de droit. (Loi du 15 juillet 1893, art. 20 et 21.)

CHAPITRE III.

DES SOCIÉTÉS DE SECOURS MUTUELS.

Les sociétés de secours mutuels ont pour but d'assurer des secours temporaires aux sociétaires malades, blessés ou infirmes, et de pourvoir à leurs frais funéraires. (Décret du 16 mars 1852, art. 4).

Ces sociétés se composent d'associés participants et de membres honoraires ; ceux-ci paient les cotisations fixées ou font des dons à l'associations,ans participer aux bénéfices des statuts. (Même décret, art. 2.)

Elles peuvent promettre des pensions de retraite si elles comptent un nombre suffisant de membres honoraires. (art. 6).

Les statuts des sociétés de secours mutuels sont soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur pour le département de la Seine, et du préfet pour les autres départements. Ces statuts règlent les cotisations de chaque sociétaire, d'après les tables de maladie et de mortalité confectionnées ou approuvées par le gouvernement. (art. 7).

Une société de secours mutuels doit être créée par les soins du maire et du curé dans chacune des communes où l'utilité en a été reconnue. Cette utilité est déclarée par le préfet, après avoir pris l'avis du conseil municipal. Toutefois une seule société peut être créée pour deux ou plusieurs communes voisines entre elles, lorsque la population de chacune est supérieure à mille habitants. (art. 1).

Les communes sont tenues de fournir gratuitement aux sociétés approuvées les locaux nécessaires pour leurs réunions, ainsi que les livres et registres nécessaires à l'administration et à la comptabilité. En cas d'insuffisance des ressources de la commune, cette dépense est à la charge du département. (art. 9).

Au reste, la salle de la mairie, celle de la justice de paix ou même de l'école primaire communale, suffit parfaitement aux réunions, soit du bureau, soit de la société elle-même. (Circulaire ministérielle du 2 juillet 1855).

On peut distinguer plusieurs catégories de sociétés de secours mutuels. C'est ainsi que, parmi ces sociétés, les unes sont simplement autorisées, en conformité des lois relatives au droit de réunion et d'association et pour échapper à l'application des articles 291 et 292 du Code

pénal. Elles n'ont ni existence légale ni personnalité civile. Les autres, au contraire, constituent de véritables personnes morales capables de posséder et d'acquérir. Ce sont : 1° celles qui ont été reconnues comme établissements d'utilité publique par décrets rendus en Conseil d'Etat, en vertu de la loi de 1850 ; 2° celles qui ont été simplement approuvées par les préfets, après avis du conseil municipal, conformément au décret législatif du 26 mars 1852.

Les sociétés de secours mutuels déclarées *établissements d'utilité publique* sont placées sous la protection et la surveillance de l'autorité municipale. Le maire ou un adjoint par lui délégué ont toujours le droit d'assister à toute séance; losrqu'ils y assistent, ils les président. (Loi du 15 juillet 1850, art. 4).

Les deux classes de sociétés de secours mutuels investies de la personnalité civile n'ont pas d'ailleurs la même capacité. Une société de secours approuvée peut prendre des immeubles à bail, posséder des objets mobiliers et faire tous les actes relatifs à ces droits. Elle peut recevoir, avec l'autorisation du préfet, les dons et legs mobiliers dont la valeur n'excède pas 5.000 francs. (Décret du 26 mars 1852, art. 8). Mais, en dehors de ces avantages qui leur sont communs avec les sociétés déclarées établissements d'utilité publique, les sociétés de secours peuvent encore recevoir des donations et legs de biens mobiliers ou *immobiliers*, après y avoir été dûment autorisées. (Décret du 26 mai 1852, art. 8. Loi du 15 juillet 1850, art. 7).

Titre III.

De la représentation légale des pauvres de la commune.

CHAPITRE I.

HISTORIQUE.

SECTION I.

L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT DU 15 JANVIER 1832.

Les bureaux de bienfaisance furent longtemps considérés par la jurisprudence administrative comme ayant seuls, en vertu de leur institution, et à l'exclusion de tout autre établissement public, le droit de recueillir les libéralités destinées au soulagement des pauvres. Il en résultait que, quels que fussent les termes de l'acte contenant une libéralité de cette nature, le bureau de bienfaisance avait seul qualité pour être envoyé en possession des objets donnés. Le bureau de bienfaisance se trouvait être ainsi, en principe, le seul représentant légal des pauvres de la commune et c'est seulement dans le cas où il n'y avait pas de bureau de bienfaisance dans la commune que le maire pouvait être appelé, en vertu de l'article 937 du Code civil (1) et conformément à l'ordonnance royale du 2 avril 1817, à accepter les libéralités faites au profit des pauvres ou de certaines catégories de pauvres de la même commune.

« Toute libéralité faite en faveur des pauvres d'une commune, disait un avis du Conseil d'Etat du 15 janvier 1837, doit, aux termes de l'ordonnance du 2 avril 1817, être acceptée par le bureau de bienfaisance ou, à défaut, par le maire, qui sont leurs seuls représentants légaux.

(1) Article 937 « Les donations faites au profit d'hospices, des pauvres d'une commune ou d'établissements d'utilité publique seront acceptées par les administrateurs de ces communes ou établissements, après y avoir été dûment autorisés. »

Il ne peut appartenir aux donateurs de modifier cette règle administrative et de conférer, soit aux consistoires, soit aux fabriques dont les attributions se bornent à ce qui intéresse le service du culte, le droit de représenter les pauvres et d'exercer les actions qui leur appartiennent. Ainsi, les bureaux de bienfaisance peuvent seuls être envoyés en possession des objets donnés aux pauvres, quels que soient les termes de l'acte constitutif de la libéralité.

« Cette mise en possession n'empêche pas, du reste, ajoutait le même avis, de faire intervenir dans la distribution des secours le consistoire, le curé ou la fabrique si telle est l'intention des donateurs ».

Dans ce système, lorsqu'une rente était léguée à une fabrique, par exemple, pour le produit en être distribué aux pauvres, le bureau de bienfaisance pouvait seul toucher les arrérages de cette rente, à charge par lui de les remettre à chaque échéance à l'établissement institué et chargé d'en faire l'emploi prescrit par le testateur. (Avis du Conseil d'Etat du 24 janvier 1863).

On décidait de même, à l'égard des libéralités ayant une destination charitable qui avaient été faites à des établissements non légalement reconnus, que ces libéralités pourraient être acceptées, en faveur des pauvres de la commune, par leur représentant légal, le bureau de bienfaisance ou le maire, lorsqu'il résultait de la disposition et des caractères de l'établissement, que le but poursuivi par le testateur, celui qu'il avait eu en vue, était moins de gratifier l'établissement lui-même que de soulager les pauvres ou certaines catégories de pauvres de la commune.

Il se pouvait, en effet, que tout en désignant comme légataire un établissement charitable non légalement reconnu, le testateur eût employé des termes tels, et fût entré dans des explications si formelles, qu'il devenait impossible de ne pas reconnaître que son intention avait été non pas tant de gratifier l'établissement charitable lui-même, en sa qualité personnelle, que la classe spéciale d'indigents à laquelle cet établissement consacrait ses soins.

On ne faisait d'ailleurs aucune difficulté d'admettre que dans ce cas, comme dans celui où une rente avait été léguée à la fabrique pour le produit en être distribué aux pauvres, le bureau de bienfaisance ou le maire ne pouvait ainsi accepter les libéralités destinées aux pauvres secourus par des établissements non légalement reconnus qu'à la charge par lui de donner à ces libéralités l'affectation qui leur avait été assignée par le disposant. (Avis du Conseil d'Etat du 7 décembre 1858).

SECTION II.

L'AVIS DE PRINCIPE DU 6 MARS 1873.

1. *La jurisprudence nouvelle du Conseil d'Etat.*

En 1873, la jurisprudence qu'avait formulée l'avis du Conseil d'Etat du 15 janvier 1837 fut abandonnée, et, le 6 mars de cette année, un avis de principe du même Conseil, après avoir déclaré que le pouvoir des bureaux de bienfaisance, tel qu'il résultait des lois et règlements, se réduisait à l'acceptation des dons et legs qui leur étaient adressés nominativement et directement, se prononça en ce sens qu'en attribuant au maire la mission d'accepter les dons et legs faits aux pauvres de sa commune, l'article 937 du Code civil et l'ordonnance du 2 avril 1817 avaient eu pour objet de donner aux pauvres de chaque commune, en la personne du magistrat municipal, un représentant capable d'accepter toutes les libéralités qui leur seraient adressées en termes généraux et sans autre détermination.

Il résultait de cette nouvelle jurisprudence que dans tous les cas, c'est-à-dire qu'il y eût ou non un bureau de bienfaisance dans la commune, le maire devait être nécessairement considéré comme le seul représentant légal des pauvres, à l'effet d'accepter et d'administrer les libéralités faites, d'une manière générale, soit à tous les pauvres de la commune, soit à certaines catégories de pauvres seulement.

Au reste, la jurisprudence qu'inaugurait l'avis du 7 mars 1873 ne se distinguait pas seulement de l'ancienne en ce qu'elle enlevait aux bureaux de bienfaisance pour l'attribuer dans tous les cas au maire la qualité de représentant légal des pauvres de la commune, elle s'en séparait aussi et surtout en ce qu'elle ne faisait pas de ce magistrat, comme autrefois des bureaux de bienfaisance, le représentant exclusif des pauvres. Bien au contraire, condamnant en cette matière tout monopole, aussi bien celui du maire que celui du bureau de bienfaisance, elle sanctionnait pour tout établissement public légalement reconnu le droit de recueillir, conformément à la volonté des disposants, toute libéralité ayant une destination charitable qui lui aurait été adressée directement. Elle reconnaissait même à cet établissement le droit d'employer seul la libéralité qu'il avait reçue, si celle-ci se rattachait d'ailleurs à sa mission.

II. *Conséquences juridiques de cette nouvelle jurisprudence.*

Il résultait de la nouvelle jurisprudence que pour secourir les pauvres d'une commune, un donateur ou testateur pouvait à son gré choisir pour intermédiaire de ses libéralités, soit le maire lui-même représentant légal des pauvres, soit, en les désignant expressément, le bureau de bienfaisance ou tout autre établissement public apte à recevoir, conformément à sa mission et dans la limite des services qui lui étaient confiés, des libéralités ayant une destination charitable.

Bien plus, encore bien que le législateur se soit toujours refusé à reconnaître d'une manière absolue au profit des disposants le droit de nommer des administrateurs particuliers pour une fondation charitable, la loi du 21 mai 1873, en maintenant au pouvoir exécutif le droit d'organiser d'une manière spéciale les commissions administratives de certains hospices et bureaux de bienfaisance, laissa à l'administration une certaine latitude pour assurer la stricte exécution des volontés des fondateurs. D'après une circulaire du ministre de l'intérieur du 25 juin 1873, ces volontés devaient être, en effet, respectées toutes les fois qu'elles ne contrariaient point l'ordre public. On favorisait par là la multiplication d'établissements qui, par la spécialité et la variété de leur organisation, pouvaient se prêter à toutes les formes de l'assistance, en même temps qu'aux exigences locales.

III. *Conséquences relatives à la capacité des fabriques.*

Spécialement en ce qui concerne la capacité des fabriques de recueillir des libéralités ayant une destination charitable, ces établissements, dans la doctrine proclamée par l'avis du Conseil d'Etat du 6 mars 1873, avaient, en principe, le droit de recueillir eux-mêmes, sans l'intervention de l'autorité municipale, des libéralités ayant cette destination. C'était uniquement dans le cas où il s'agissait d'une fondation destinée à demeurer perpétuelle et dont les revenus devaient seuls être distribués qu'il y avait lieu d'appeler le maire à accepter le bénéfice qui résultait du legs pour les pauvres de la commune. Cette intervention du maire et son acceptation avaient d'ailleurs pour objet de conférer à l'autorité municipale le droit de s'assurer dans l'avenir que le capital de la fondation serait conservé et que le revenu en serait toujours inscrit avec sa destination au budget annuel de la fabrique, mais elles ne devaient pas lui donner le droit d'exercer un droit de contrôle sur l'emploi que ferait la fabrique des revenus mis à sa disposition.

« Considérant, disait l'avis précité, qu'il ne peut être contesté que sous l'ancien régime les fabriques n'eussent les aumônes dans leurs attributions ; que, depuis l'an X, par une suite naturelle des anciennes traditions, l'usage s'est maintenu de quêter dans les églises pour les pauvres de la paroisse, et qu'un grand nombre de libéralités entre vifs et testamentaires sont journellement adressées aux fabriques avec une destination charitable, pour être distribuées par le curé ou par le desservant ; que pour démentir un état de choses fondé sur les considérations morales les plus élevées et confirmé si unanimement par les mœurs publiques, il faudrait un texte qui interdît aux fabriques de recueillir des offrandes pour les pauvres ; considérant que non seulement une telle disposition n'existe dans aucune loi ni dans aucun règlement, mais qu'au contraire l'article 76 de la loi du 18 germinal an X et l'article 1 du décret du 31 décembre 1809 attribuent expressément aux fabriques l'administration des aumônes ; que le mot *aumônes*, employé par le législateur avec son sens véritable et traditionnel, ne comprend pas seulement les offrandes qui sont destinées à pourvoir aux frais du culte, mais aussi celles qui sont destinées aux pauvres ; que l'interprétation donnée par Portalis (rapport du 16 avril 1806) à la loi qu'il avait rédigée ne peut laisser à cet égard aucun doute ; qu'il résulte de ce qui précède qu'aucune loi ne s'oppose à ce que les fabriques puissent recueillir seules des libéralités ayant une destination charitable ; considérant qu'il y a lieu de rechercher, dans chaque espèce, quelle a été l'intention du testateur et d'apprécier quelles sont les mesures à prescrire pour en mieux assurer la fidèle exécution ; que la fabrique peut être autorisée à accepter seule, et sans l'intervention du maire ou du bureau de bienfaisance, des sommes destinées à être distribuées aux pauvres par les soins des membres de la fabrique ou du curé ; que s'il s'agit d'une fondation destinée à demeurer perpétuelle et dont les revenus seuls devront être distribués, il convient, tout en autorisant la fabrique légataire à accepter le legs qui s'adresse à elle, à faire immatriculer le titre en son nom et en conserver la garde, d'autoriser le maire à accepter le bénéfice qui résulte du legs en faveur des pauvres de la commune, et d'ordonner qu'un duplicata du titre lui sera délivré; que cette mesure, sans lui donner le droit d'exercer un contrôle sur l'emploi que la fabrique et le curé feront des revenus mis à leur disposition, lui permettra de s'assurer dans l'avenir que le capital de la fondation est conservé, et que le revenu est toujours inscrit avec sa destination au budget annuel de la fabrique. »

IV. *Conséquences relatives aux quêtes et souscriptions privées ouvertes pour les pauvres.*

De ce que ni les bureaux de bienfaisance, ni les maires ne devaient être considérés comme les représentants exclusifs des pauvres de la commune, et par une juste application des principes posés dans l'avis du 6 mars 1873, un avis postérieur du 24 mars 1880 tira cette conséquence que les bureaux de bienfaisance n'avaient pas qualité pour revendiquer les sommes qui auraient été recueillies par des tiers, au moyen de quêtes ou de souscriptions publiques, dans l'intérêt des pauvres. Il décida en outre que les maires eux-mêmes n'avaient pas davantage reçu de la loi ce droit de revendication. Mais, comme les souscriptions et quêtes recueillies par des tiers dans l'intérêt des pauvres constituent en réalité, en faveur de ces derniers, l'offre d'une libéralité que le maire leur représentant légal a seul qualité pour accepter, l'avis précité en concluait que ce magistrat serait recevable, en vertu de l'article 937 du Code civil et de l'article 3 de l'ordonnance du 2 avril 1817, à agir en justice et à faire tous actes destinés à assurer la conservation et l'emploi des sommes versées, si les intermédiaires venaient à les compromettre ou à les détourner du but charitable qui leur avait été assigné.

Ainsi, contrairement à des prétentions qui ont été quelquefois émises au nom de l'administration, les droits et prérogatives des bureaux de bienfaisance se trouvaient limités, par cette jurisprudence, en matière de quêtes et souscriptions ouvertes pour les pauvres par des journaux ou des particuliers, aux droits qui résultent pour ces établissements des lois et règlements relatifs aux quêtes faites dans les églises ou dans les autres lieux et édifices publics.

CHAPITRE II.

LA JURISPRUDENCE ACTUELLE DU CONSEIL D'ETAT.

A l'encontre de la jurisprudence qu'avait consacrée l'avis de principe du Conseil d'Etat du 6 mars 1873 et que nous venons d'exposer, on a quelquefois soutenu que l'assistance publique rentre essentiellement, et en quelque manière exclusivement, dans les attributions des com-

munes et des établissements hospitaliers, et qu'en dehors de ces établissements, nul autre établissement public ne peut, sans sortir de ses attributions normales et légitimes, s'immiscer dans une œuvre d'assistance. Ces prémisses posées, on en a conclu que les fabriques elles-mêmes et les consistoires ne peuvent être autorisés à recevoir, conformément aux textes qui les régissent, des libéralités charitables ou des aumônes, et qu'ainsi, en principe, les bureaux de bienfaisance, ou, à leur défaut, les maires ont seuls qualité pour représenter légalement les pauvres de la commune, recevoir les libéralités qui leur sont adressées et intervenir dans la distribution des secours.

Le Conseil d'Etat, après le renouvellement qu'il a subi en 1879, s'est approprié cette doctrine, et, par un avis du 7 juillet 1881, il a décidé que dans le cas d'un legs fait aux malades pauvres d'une paroisse à charge de distribution par le curé et les vicaires, le bureau de bienfaisance a seul qualité pour accepter le legs, et que les clauses et conditions de l'acte, contraires aux lois, en ce qu'elles exigent que la distribution des secours soit faite par le curé ou les vicaires, doivent être réputées non écrites. Dans un autre avis du 13 juillet de la même année, le Conseil d'Etat s'est également prononcé dans le sens de l'incapacité absolue des fabriques et consistoires de recevoir, pour le service des pauvres, des legs et fondations destinés à demeurer perpétuels et dont les revenus seuls devaient être distribués. C'était aller beaucoup plus loin, dans la voie de la laïcisation complète de l'assistance publique, que l'avis du Conseil d'Etat du 15 janvier 1837, puisque, si la jurisprudence adoptée par cet avis ne reconnaissait qu'au bureau de bienfaisance ou au maire le droit d'accepter les libéralités faites aux pauvres d'une commune, elle consacrait du moins formellement le droit des établissements reconnus, fabriques ou consistoires, bénéficiaires directs de la libéralité, d'intervenir dans la distribution des secours, lorsque telle était l'intention des donateurs.

« Considérant, disait l'avis précité du 13 juillet 1881 (1), que les établissements publics ne sont aptes à recevoir et à posséder que dans l'intérêt des services qui leur ont été spécialement confiés par les lois et dans les limites des attributions qui en dérivent ; — considérant que ni les fabriques, ni les conseils presbytéraux n'ont été institués pour le soulagement des pauvres et pour l'administration des biens qui leur sont destinés ; que la loi du 18 germinal an X, en effet, n'a eu

---

(1) Au sujet notamment d'un legs fait à la fabrique de l'Eglise St. Jean-Baptiste de Belleville à Paris à la charge par elle d'affecter une partie des revenus de ce legs aux œuvres paroissiales de charité.

pour but que de pourvoir à l'administration des paroisses et au service du culte, que si les articles 76 relatif au culte catholique et 20 relatif aux cultes protestants ont parlé de l'administration des aumônes, ils se réfèrent uniquement aux offrandes et aux dons volontaires faits par les fidèles pour les besoins du culte ; que le décret du 30 décembre 1809, en chargeant les fabriques d'administrer les aumônes, n'a pas entendu donner au mot *aumônes* un sens différent de celui qu'il avait dans la loi de germinal an X ; qu'en effet, après avoir énuméré les différents biens dont il confie l'administration aux conseils de fabrique, l'article 1er détermine nettement la destination de ces biens par ces mots : et généralement tous les fonds affectés à l'exercice du culte ; — Est d'avis : que ni les conseils presbytéraux ni les fabriques n'ont capacité pour recevoir des biens dans l'intérêt des pauvres... »

APPENDICES.

I.

Des intérêts communs entre plusieurs communes.

Il se peut que deux ou plusieurs communes aient à débattre des questions d'intérêt commun sur des objets d'utilité communale les intéressant à la fois. Il arrive, en effet, souvent que plusieurs communes sont respectivement intéressées à l'exécution et à l'entretien d'ouvrages dont chacune doit profiter, tel qu'un pont destiné à relier leurs rues ou leurs chemins, une digue indispensable pour protéger leurs territoires, un canal nécessaire soit pour assainir ou irriguer les terres comprises dans leurs circonscriptions, soit pour fournir aux habitants l'eau dont ils ont besoin. Elles peuvent également avoir intérêt à réunir leurs ressources pour la fondation de certaines institutions, notamment d'éblissements de bienfaisance ou d'écoles professionnelles.

Cette situation avait déjà préoccupé le législateur de 1837 qui édicta en ce qui la concerne les articles 70, 71, 72 et 73 de la loi du 18 juillet. Dans la nouvelle loi municipale, elle a été l'objet des articles 116, 117 et 118, 161, 162 et 163.

Deux systèmes se trouvaient en présence : l'un consistant à substituer une commission intercommunale aux municipalités pour les délibérations ou les décisions à prendre relativement aux ouvrages ou aux institutions d'intérêt commun ; l'autre qui se bornait à autoriser les conseils municipaux à se concerter sur ces ouvrages ou institutions, sous le contrôle de l'administration supérieure, par l'intermédiaire de commissions spéciales. Ces commissions, choisies par les conseils dans leur sein, se seraient réunies en des conférences et auraient pris des décisions subordonnées à la ratification de chacun des conseils intéressés. C'est au second système que le législateur de 1884 a donné, en principe, la préférence. Il a craint que l'intervention d'une commission

intercommunale ayant les mêmes pouvoirs que les municipalités et dont les décisions souveraines seraient affranchies de tout contrôle et toute ratification de la part de ces dernières ne portât une trop grave atteinte aux prérogatives des conseils municipaux et n'entraînât les communes dans des dépenses excessives. Il s'est en conséquence borné, en principe, à autoriser pour les communes comme pour les départements des conférences intercommunales où chacune des communes intéressées sera représentée et dont les décisions ne pourront être mises à exécution qu'après avoir été successivement approuvées et ratifiées par tous les conseils municipaux. Le préfet, dans l'arrondissement chef-lieu, et le sous-préfet dans les autres arrondissements ont le droit d'assister à ces conférences et ils devraient déclarer la réunion dissoute si des questions autres que des affaires d'utilité communale y étaient mises en discussion.

Au reste, malgré la préférence qu'il accordait au système des conférences intercommunales appelées à prendre des décisions à soumettre à la ratification de chaque conseil intéressé, le législateur de 1884, comme celui de 1837, a reconnu que, dans le cas ou plusieurs communes possèdent des droits ou des biens indivis, il serait bien difficile, sinon impossible, aux municipalités d'administrer directement, d'une manière utile, de pareils biens, même en recourant aux conférences qu'il autorisait et organisait. Aussi n'a-t-il pas craint, pour l'administration de de ces biens et l'exécution des travaux qui s'y rattachent, de consacrer partiellement le premier système, en instituant une représentation spéciale, une sorte de commission intercommunale substituée aux municipalités intéressées, en ce qui concerne les délibérations ou les décisions à prendre relativement à ces objets.

Aux termes de l'article 161 de la loi du 5 avril 1884, lorsque plusieurs communes possèdent des biens et des droits indivis, un décret du Président de la République doit, en effet, instituer, si l'une d'elle le réclame, une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées. Dans la fixation du nombre des délégués à attribuer aux communes, il y a lieu d'ailleurs de tenir compte, non du chiffre de la population, mais de l'intérêt que peut avoir chacune d'elles dans l'administration des biens indivis en raison de la part plus ou moins grande qu'elle serait en droit, en cas de partage, de revendiquer dans la propriété de ces biens. Lorsque la commission syndicale a été instituée, et que le nombre des délégués de chaque commune a été fixé par le décret présidentiel, chacun des conseils élit ensuite, dans son sein, au scrutin secret, les délégués qui lui ont été attribués.

La commission syndicale est présidée par un syndic élu par les dé-

légués et pris parmi eux. Cette commission et le syndic doivent du reste se borner à administrer les biens et droits indivis, à voter et à surveiller l'exécution des travaux qui se rattachent exclusivement à la jouissance de ces biens. Les ventes, échanges, partages, acquisitions, transactions et toutes les questions de propriété seraient exclusivement réservées aux conseils municipaux.

La répartition des dépenses votées par la commission syndicale est faite entre les communes intéressées par les conseils municipaux. En cas de désaccord entre eux, le préfet prononce, sur l'avis du conseil général, ou, dans l'intervalle des sessions, sur l'avis de la commission départementale.

La part de la dépense définitivement assignée à chaque commune est portée d'office aux budgets respectifs à titre de dépense obligatoire. (Loi du 4 avril 1884, art. 116, 117, 118, 161 à 164).

Le système de l'organisation d'une représentation spéciale et la substitution d'une commission intercommunale aux municipalités pour les décisions à prendre relativement aux ouvrages ou aux institutions intéressant plusieurs communes, déjà partiellement consacrés par la loi de 1837 et par celle de 1884, ont encore reçu des applications nouvelles dans la loi récente du 22 mars 1890 sur les syndicats des communes au texte de laquelle nous nous bornons à renvoyer.

II.

Dispositions spéciales à la ville de Paris.

Le régime municipal de Paris est l'objet de dispositions exceptionnelles. Cette particularité s'explique par la situation de cette ville qui est avant tout la capitale de la France, le siège du gouvernement et des chambres. Si donc le pouvoir municipal y était trop fortement organisé, la force de ce pouvoir pourrait devenir un danger pour la liberté d'action du gouvernement central. Aussi, actuellement, Paris possède bien un conseil municipal, mais il est administré par un préfet que nomme le gouvernement et il y a en outre pour la police un second préfet qui est également choisi par le pouvoir central.

D'après la loi du 14 avril 1871, le conseil municipal de Paris se compose de quatre-vingts membres élus par le suffrage universel conformément à la loi sur l'électorat municipal.

Chacun des vingt arrondissements de Paris nomme quatre conseillers municipaux élus par scrutin individuel, à la majorité absolue, à raison d'un conseiller par quartier. (art. 10).

Le conseil municipal de Paris tient, comme les conseils des autres communes, quatre sessions ordinaires dont la durée ne peut excéder dix jours, sauf la session ordinaire où le budget ordinaire est discuté et qui peut durer six semaines. (art. 11).

Au commencement de chaque session ordinaire, le conseil nomme, au scrutin secret et à la majorité, son président, ses vice-présidents et ses secrétaires.

Pour les sessions extraordinaires qui sont tenues dans l'intervalle, on maintient le bureau de la dernière session ordinaire. (art. 12).

Le préfet de la Seine et le préfet de police ont entrée au conseil. Ils sont entendus toutes les fois qu'ils le demandent. (art. 13).

Le conseil municipal de Paris ne peut d'ailleurs s'occuper, à peine de nullité de ses délibérations, que des matières d'administration communale, telles qu'elles sont déterminées par les lois en vigueur sur les

attributions municipales. En cas d'infraction, l'annulation serait prononcée par décret du Chef de l'Etat. (art. 14).

Il y a un maire et trois adjoints pour chacun des vingt arrondissements de Paris. Ils sont choisis par le Président de la République. Mais ces maires et adjoints n'ont pas d'autres attributions que celles qui leur sont expressément conférées par des lois spéciales. Ils sont principalement chargés des fonctions administratives relatives à l'état civil, aux élections, au jury, à l'assistance publique, etc.

Les fonctions de maire ou d'adjoint d'arrondissement sont incompatibles avec celles de conseiller municipal de la ville de Paris. (art. 16 et 17).

Le préfet de police est non seulement chargé de la police municipale de Paris, mais aussi de la police générale du département de la Seine et de quelques communes du département de Seine-et-Oise (Sèvres, Meudon, Enghien et Saint-Cloud.) Il exerce même, au lieu et place du maire, dans les communes du département de la Seine, et dans les communes précitées du département de Seine-et-Oise, les fonctions de simple police municipale qui se trouvent mentionnées dans un arrêté du 12 messidor an VIII et dans la loi du 10 juin 1853, art. 1 et 2.

FIN DU DROIT FRANÇAIS.

TABLE DES MATIÈRES.

DROIT ADMINISTRATIF.

L'ADMINISTRATION LOCALE.

LE DÉPARTEMENT.

TITRE PRÉLIMINAIRE.

Historique.

LIVRE I.

De l'organisation départementale.

TITRE I

Du Préfet.

TITRE II.

Du Conseil général.

TITRE III.

De l'arrondissement et du canton.

LIVRE II.

Du patrimoine et des finances du département.

TITRE I.

Du domaine départemental.

TITRE II.

Des finances départementales.

LIVRE III.

Des établissements départementaux d'assistance publique.

LA COMMUNE.

LIVRE PRÉLIMINAIRE.

TITRE I.

Les origines du régime municipal.

TITRE II.

Des circonscriptions communales.

LIVRE I.

Le pouvoir municipal.

TITRE I.

Le conseil municipal.

TITRE II.

Le maire et les adjoints.

TITRE III.

De la responsabilité civile des communes.



LIVRE II.

Le domaine communal.

TITRE I.

Du domaine public communal.

TITRE II.

Du domaine privé communal.

TITRE III.

De la gestion des biens communaux.

LIVRE III.

Les finances communales.

TITRE I.

Les finances communales dans l'ancien régime.

TITRE II.

Des recettes communales ordinaires.

TITRE III.

Des recettes communales extraordinaires.

TITRE IV.

Des dépenses communales.

TITRE V.

Du budget communal.

TITRE VI.

De la comptabilité communale.

LIVRE VI.

Les établissements communaux.

TITRE I.

Des hôpitaux et hospices.

TITRE II.

Des bureaux de bienfaisance, des bureaux d'assistance, et des sociétés de secours mutuels.

TITRE III.

De la représentation légale des pauvres de la commune.

APPENDICES.

ERRATA DU TOME IV.

Page 18, 2e alinéa, 3e ligne, au lieu de . *personnalité civile,* lisez : *personne civile.*

Page 25, dernier alinéa, avant-dernière ligne, lisez : *La loi du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux fut, au contraire.*

Page 38, 5e alinéa, avant-dernière ligne : ajoutez un *s* au mot *tel.*

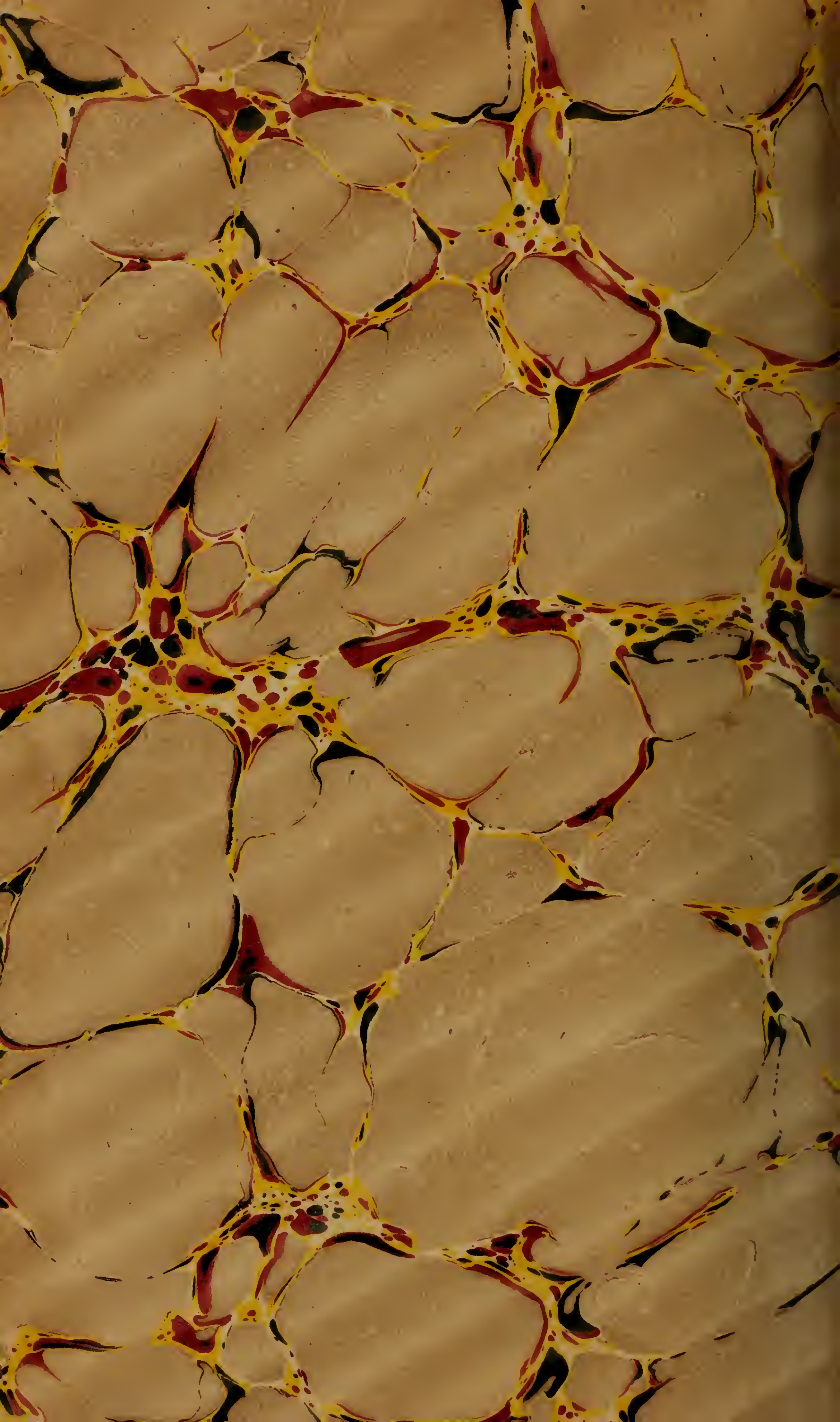
Page 117, 5e alinéa, 2e ligne : ajoutez un *s* au mot *fond.*

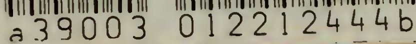
Page 188, 3e alinéa, 5e ligne, au lieu de : *Les attributions du maire,* lisez : *Les attributions des maires.*

Page 203, 2e alinéa, 3e ligne : supprimez l'*s* aux deux mots *toutes distinctions.*

Page 224, avant-dernier alinéa, première ligne, au lieu de : *Par application de mêmes principes,* lisez : *Par application des mêmes principes.*

Page 314, 2e alinéa, titre : ajoutez un *s* au mot *acquisition.*





DATE DUE
DATE DE RETOUR

LOWE-MARTIN No. 1137